

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**FATORES DETERMINANTES FRENTE À DEMANDA REPRIMIDA NO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA DE FLORIANÓPOLIS**

NADIA OLIVEIRA DE AQUINO
DEPTO. SERVIÇO SOCIAL
DEFENDIDO E APROVADO
EM: 26/02/08


Rosana Maria Gaio
Depto de Serviço Social / CSE

FLORIANÓPOLIS/SC

2007/2

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL**

**FATORES DETERMINANTES FRENTE À DEMANDA REPRIMIDA NO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA DE FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito parcial para obtenção do título de
bacharel em Serviço Social ao Departamento de
Serviço Social da Universidade Federal de Santa
Catarina.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Vânia Manfrói

NADIA OLIVEIRA DE AQUINO

FLORIANÓPOLIS/SC

2007/2

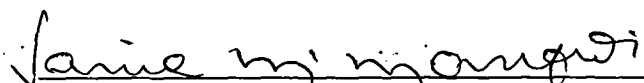
NADIA OLIVEIRA DE AQUINO

**FATORES DETERMINANTES FRENTE À DEMANDA REPRIMIDA NO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA DE FLORIANÓPOLIS**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Serviço Social ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 26 de fevereiro de 2008.

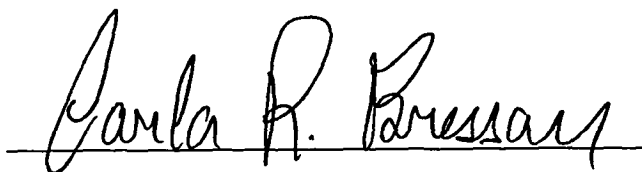
BANCA EXAMINADORA



Prof^ª. Dr^ª. Vânia Manfro
Orientadora – Departamento de Serviço Social/UFSC



Kátia Madeira
- Examinadora - Assistente Social.



Prof^ª. Carla Bressan
Examinadora – Departamento de Serviço Social/UFSC

Viver e não ter a vergonha de ser feliz
Cantar e cantar e cantar
A beleza de ser um eterno aprendiz
Ah eu sei,
Eu sei que a vida podia ser bem melhor e será
Mas isso não impede que eu repita é bonita
É bonita e é bonita (...)
(Gonzaguinha)

RESUMO

AQUINO, Nadia Oliveira de. P. **Fatores determinantes frente à demanda reprimida no Programa Bolsa Família de Florianópolis. 86 f.** Trabalho de Conclusão de Curso - Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2007.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso pretende desenvolver uma análise acerca do Programa Bolsa Família em Florianópolis-SC, identificando os critérios exigidos pelo Programa para que os usuários sejam incorporados pelo mesmo. Neste sentido realizamos um resgate histórico em torno do campo da assistência social, seu reconhecimento como direito de todos e dever do Estado, seu financiamento. Apresentamos também a luta de classes existente na sociedade para que se desta forma se torne possível compreender como este Programa apresenta em sua realidade uma contradição constante, onde de um lado, os critérios exigidos para inserção no Programa são cumpridos pelos usuários e, do outro, mais da metade dos usuários não conseguem acessar o benefício. Continuando assim imersos na pobreza. Essa realidade vivenciada pela classe subalterna contribui para compreendermos como ocorre a focalização das políticas sociais públicas. Através deste resgate histórico iremos compreender que a assistência social significou uma conquista para muitos brasileiros, porém sempre esteve marcada pela contradição. Onde o critério da universalidade no campo da assistência social ficou definido como: a quem dela necessitar. Para realização deste trabalho foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica documental, construída através de leitura de: livros, artigos científicos, cd de congressos e conferências. Este material foi construído ainda, com o apoio de mestradas de outro Estado e também com o apoio das autoras de obras utilizadas, já que por meio a endereço eletrônico sanaram as dúvidas que surgiram no decorrer da pesquisa.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família, Constituição Federal, Financiamento, Focalização.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
SEÇÃO 1 – A CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	14
SEÇÃO 2 - PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS	80
ANEXOS	85
ANEXO A – Informação sobre o Programa Bolsa Família.....	86

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela minha existência, pelos desafios que me foram concedidos, para que eu pudesse cada vez mais me fortalecer e perceber que nunca estamos sós, pois sua força divina esta sempre no meio de nos. E por este motivo hoje estou aqui concluindo mais uma etapa de minha vida.

Agradeço neste espaço a todas as pessoas que fizeram, fazem e farão parte de minha vida, afinal não vivemos isolados, cada um de nós doa um pouco de si e leva consigo um pouco dos outros.

Quero agradecer a minha mãe (Neide), que me fez compreender que a vida é feita de altos e baixos e que é preciso acreditar em si e seguir sempre em frente, que olhar para trás é necessário, mas que devemos trazer do passado somente as boas lembranças, para que assim possamos relembrar tudo aquilo que já passamos... as derrotas, as conquistas.... e que a vida é feita de momentos e, estes permanecem em nossa memória.

Esta pessoa não apenas me deu a luz ela me doou a sua vida pois, lutou para criar eu e meu irmão e deu o máximo de si. Mesmo errando o seu objetivo foi acertar.... É a esta guerreira que eu dedico este material que para mim é precioso, já que, foi mérito meu ter chegado até aqui, muitas foram as dificuldades que tive que ultrapassar.

Logo após dedico este espaço as minhas tias (Nayra e Neli), companheiras de todas as horas que em complemento a educação de minha mãe me apoiaram em todos os momentos de minha vida. Elas juntamente a minha mãe significam amor, proteção e cuidado.

Dedico ao amor que acima de tudo supera os obstáculos, que une todos os seres, que nos faz sentir o sangue correndo pelas veias e nos faz sentirmo-nos vivos... Quando falo em amor, falo também naquele amor inexplicável, que o tempo só fortalece... que faz surgir à admiração, a fraternidade a humildade...

A Renata e a Manuela que vieram para família quando eu ainda era uma criança, mas que em todos os momentos pude fazer parte de suas vidas e as amo de forma incondicional... é este o amor que Deus nos deu para doarmos, repartirmos uns com os outros.

Ao meu avô que foi meu pai juntamente com o tio Prudêncio, que me proporcionaram carinho, acolhimento, amizade. Ao tio Mozart que sempre me incentivou a ir à busca de novas conquistas.

Dedico também a todos os demais parentes que fizeram parte de minha vida, sabemos que as diferenças contribuem para apurar a necessidade de respeitarmos os outros...

Não posso esquecer-me da tia Noquinha, que foi a melhor vizinha que uma pessoa pode ter. Foi esta pessoa maravilhosa que me alfabetizou quando eu ainda era muito pequena e que também faz parte deste processo...

As minhas grandes amigas que eu amo de paixão, que desde a infância e/ou adolescência construíram comigo sua identidade que, estiveram comigo quando eu precisava de um colo amigo, de uma palavra de força, quando eu precisava ficar em silêncio acompanhada, que me deram opinião nas horas que eu necessitava decidir algo importante, que badalaram muitooooooooooooooooo comigo... Agradeço a existência de vocês todos os dias. Eu amo todas vocês, afinal os amigos são os irmãos que Deus nos deixou escolher... Paula, Karla, Fernanda, Kétiri, Gabriela, Vânia, Jana, Karol, Vivian, Ju, Gabi, Mah, Bina, Camilla, Karin, Roberta, Tânia... (meninas não importa a ordem dos nomes, pois todas vocês são únicas e deixaram um pouco de si comigo) que Deus nos abençoe hoje e sempre.

Além dessas pessoas queridíssimas para mim e preciso ressaltar que também muito de seus familiares se tornaram meus familiares ao longo desses anos de companheirismo, que eu pude dividir meus anseios e decepções com todos vocês... obrigada.

A minha equipe querida que surgiu na minha vida num momento que eu necessitava conquistar novos caminhos, que me mostrou que é possível reunir diversas pessoas com o

propósito de contribuir para que o outro possa sorrir e se sentir bem... e que novos colegas contribuem para inovar a vida.

A Kétiri uma das minhas grandes amigas de faculdade, que me ensinou que a humildade, o amor, a paciência, o respeito são valores positivos na vida do ser humano... que não importa o mal que te fizeram, você deve perdoar e ter o coração aberto para novamente amar quem um dia já te fez chorar. Você será minha amiga sempre...

A Aline Sikorski minha amiga companheira até o final da facul, companheira de trabalhos, baladas de El Divino, que compartilhou comigo seus momentos de alegria e de tristeza... você também será uma das minhas grandes amigas... A Beth que fazia parte do nosso trio de baladas da faculdade.

A Jaqueline Assis que me respeitou, apoiou, e que me teve como uma filha, que me deu novas irmãs. Você realmente foi uma “mãe postiça”. Você que eu pude recorrer quando mais necessitei, que me fez acreditar que a justiça dos homens pertence a Deus e que a flexibilidade faz compreendermos melhor as necessidades dos outros.

Aos professores que me ensinaram grande parte do que sei hoje, que começaram a fazer parte de minha vida desde meus seis anos de idade.

A Celi que colaborou para reorganização da minha vida, que dedicou grande parte de sua experiência comigo que criou um laço de admiração e que foi uma excelente profissional...

Aos meus colegas de estágio, que conviveram comigo neste ano e que foram pessoas que ficarão sempre na memória. A Dani (minha supervisora de campo) ao qual me identifiquei desde os primeiros dias pela sua competência, organização e compromisso com o desenvolvimento do Programa. A Nanci (pedagoga) que também no Programa Bolsa Família contribuiu com ensinamentos, ambas sempre me deixaram a vontade para construir uma identidade profissional...

A Elizabete Goulart – Beth (assistente social) que me conheceu num momento de discussão profissional me oportunizando posteriormente um estágio na instituição pela sua avaliação de meus conhecimentos.

Agradeço a minha orientadora que colaborou para construção deste material, que confiou na minha capacidade de desenvolver algo novo. A banca examinadora, por aceitarem o meu convite e poderem dividir comigo mais um momento importante de minha vida.

Quero terminar estes agradecimentos com aquele poema cada um que passa. “Cada um que passa em nossa vida, passa sozinho, pois cada pessoa é única e nenhuma substitui outra. Cada um que passa em nossa vida passa sozinho, mas não vai só, nem nos deixa sós; leva um pouco de nós mesmos, deixa um pouco de si mesmo. Há os que levam muito, mas há os que não levam nada; há os que deixam muito, mas há os que não deixam nada. Esta é a maior responsabilidade de nossa vida e prova evidente de que duas almas não se encontram por acaso.” (*Antoine de Saint-Exupéry*).

SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BVCE - Benefício Variável de Caráter Extraordinário

CADUN – Cadastro Único

CEF – Caixa Econômica Federal

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPF - Cadastro de Pessoa Física

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

NOB – Norma Básica Operacional

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LULA – Luis Inácio da Silva

NIS – Número de Identificação Social

PBF – Programa Bolsa Família

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS/2004 – Política Nacional de Assistência Social

RG - Registro Geral

PPA – Plano Pluri-Anual

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SIBEC – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

INTRODUÇÃO

Este trabalho surgiu após minha inserção no campo profissional para realização do estágio curricular obrigatório que aconteceu no período de março a julho de 2007 e que me despertou a necessidade de construir um material acadêmico tendo como objetivo discutir a demanda reprimida que há no Programa Bolsa Família de Florianópolis.

Esta necessidade foi despertada após atender a diversos usuários que se inscreviam no Programa e ligavam posteriormente para saber se já haviam sido contemplados. Nesta circunstância aproveitavam para reclamar perante a demora de receberem o benefício. Esta demora, muitas vezes, chega a anos de espera, além deste fato há também reclamações perante o encaminhamento dado após o cadastramento da família. Já que, após a família realizar a inscrição ela aguarda no mínimo seis meses para obter a resposta se foi contemplada, ou não.

No início da construção do material havia a idealização de discutir em torno do Índice de Gestão Descentralizada – IGD, já que, é este índice que avalia o Programa Bolsa Família e retrata sua avaliação no contexto nacional. Este índice é obtido através da coleta de dados do Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA; da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Desta forma conforme o Censo de 2000 o município de Florianópolis apresentava apenas 4004 famílias em situação de vulnerabilidade social, conforme consta no anexo A¹. Este anexo é referente à situação exposta, no documento apresentado no site do Ministério de Desenvolvimento Social.

¹Disponível em: www.mds.gov.br/bolsafamilia, Acesso em 03/10/2007 às 10h39min h.

Neste sentido, com base nestes números seria possível incorporar então estas famílias no Programa. Mas o que percebemos na realidade é um número muito superior ao apresentado pelo Censo de 2000. Isto faz com que mais de cinquenta por cento da demanda do Programa continue reprimida. Já que, durante o período que foi realizado o estágio, o que se percebeu no cotidiano foi um número de aproximadamente 10000 famílias cadastradas, ou seja, cumprindo as condicionalidades exigidas pelo Programa e a fila de espera para contemplação era em torno de 6000 famílias e apenas 4000 famílias recebem o benefício.

Foi após expor esta situação a orientadora que chegamos a conclusão de discutirmos algo além de um índice de avaliação do Programa. Seria necessário compreendermos todo o processo sócio-histórico que serve como pano de fundo dos programas sociais. Englobaríamos a demanda reprimida e os fatores que as determinam.

Assim decidimos utilizar como metodologia a pesquisa exploratória, bibliográfica e documental que contribuisse para realizarmos um resgate histórico da política de assistência social que irá ser abordado já no primeiro capítulo.

Na primeira seção será apontado o terreno contraditório no qual foi construída a política de assistência social, ressaltaremos que a construção da Constituição Federal de 1988 significou um avanço para a área da Assistência Social, pois a mesma ficou reconhecida como um direito do cidadão e dever do Estado.

Abordaremos ainda como se dá o financiamento no campo da política de assistência social, pois através desta compreensão se torna mais fácil identificarmos a construção de programas sociais que se aplicam de forma residual, focalista e seletiva.

Apresentaremos ainda o impacto na qual a implementação da Desvinculação da Receita da União – DRU trará para o campo da Seguridade Social, pois, os direitos sociais adquiridos nos fins da década de 1980, serão fragilizados. Pois, com a DRU em vigência o

governo tem autonomia para gastar vinte por cento dos recursos que seriam destinados ao campo social em qualquer área na qual julgar necessária.

No segundo capítulo abordaremos o Programa Bolsa Família, as condicionalidades exigidas pelo programa para que os usuários possam acessá-lo. Apontaremos ainda que o público alvo deste Programa serão as famílias que se encontram imersas na pobreza, que estão fora do mercado de trabalho formal (a grande maioria dos usuários), e que não conseguem garantir a subsistência de sua família.

Essas famílias que se encontram inscritas nesse programa apresentam renda *per capita* de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais). Logo após o atendimento deste critério que se torna fundamental para incorporação, são exigidas outras condicionalidades, como iremos verificar posteriormente.

Perante o que foi exposto acima este Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo indagar por que as famílias que atendem aos critérios exigidos pelo Programa continuam não acessando ao benefício?

Frente a esta questão esse trabalho se propõe a buscar respostas sócio-históricas para a compreensão destas ações, ou até mesmo desta política pública que é direcionada a um público específico. Mesmo que saibamos que a população que necessita de recursos para garantir sua sobrevivência é gigante no território brasileiro e será esta que irá ser o público alvo das políticas sociais.

Será a compreensão sócio-histórica da construção da política de assistência social, assim como seu financiamento que, irá fazer com que busquemos respostas para os fatores que determinam a construção de programas sociais focalistas, residuais e seletivos.

SEÇÃO 1

A CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para iniciarmos uma discussão em torno da assistência social devemos primeiramente compreender o sistema sócio-econômico no qual estamos inseridos, pois, este determina o marco histórico de cada momento. Através deste contexto podemos compreender a forma pela qual a sociedade está organizada e como a partir desta, são elaboradas as políticas sociais que advêm de relações sociais marcadas pelas contradições de classe.

Quando nos referimos a compreender os marcos sócio-históricos vividos; referimo-nos também, à compreensão dos modos de produção que determinam as relações sociais.

Aliada à particularidade do Brasil acrescenta-se o processo de reestruturação produtiva que traz novas estratégias a serem utilizadas pelo capital, uma nova ofensiva tecnológica que marca as novas formas de produção e reprodução das relações sociais. Estas novas formas de produção e reprodução social vêm acompanhadas de um sistema neoliberal que prega a ideologia de que a globalização traria avanços para toda parte do globo e melhoraria significativamente o setor econômico de todos os países.

Com efeito, a profundidade da crise que, na transição da década de sessenta e setenta, pôs fim aos ‘anos dourados’ levou o capital monopolista a um conjunto articulado de respostas que transformou largamente a cena mundial: mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais ocorrerão e estão ocorrendo num ritmo extremamente veloz [...] surpreendentes para muitos cientistas sociais”. (NETTO e BRAZ, 2006, p. 211)

Os mercados agora seriam baseados na expansão das grandes empresas capitalistas, teríamos as empresas *holdings* que espalhariam suas filiais por todo globo e contribuiriam para melhorar as condições sócio-econômicas dos países que acolhessem as mesmas.

É sob este contexto social perverso, que o sistema capitalista neoliberal determina as relações sociais dos países periféricos em que estamos inseridos. Desta forma, fica evidente que são os indivíduos que fazem parte de uma massa de trabalhadores desempregados e que não conseguem acessar o mercado de trabalho que formarão o público alvo da assistência social, já que, não conseguem garantir a subsistência de suas famílias.

Junto a estas empresas novas formas de produção baseadas na tecnologia poupariam a mão-de-obra, o que resultou num processo de desemprego estrutural, criando um exército sobrando de mão-de-obra, que será então o público alvo dos sistemas de proteção social. Na realidade estas novas relações de produção ficaram conhecidas como toyotismo.

Conforme estudos de Behring (2002), este sistema é baseado em tecnologias do capital poupadoras de mão-de-obra, o que acarreta efeitos sobre a força de trabalho, contribuindo para o processo de fragmentação, da classe trabalhadora.

Esta metamorfose do mundo de trabalho é acompanhada, pelo processo de globalização da economia, o que contribuiu para o empobrecimento da classe trabalhadora, revelando-se um processo desigual e assimétrico.

Conforme estudos de Bourdieu (1998) (*apud* Soares, 2003) a flexibilidade é também uma estratégia de precarização das relações de trabalho, que pode ser chamada de flexploração. Nesse processo os trabalhadores são inseridos num mercado internacional no qual há desmonte dos direitos sociais adquiridos e os mesmos são obrigados a aceitarem salários de miséria.

Sabemos que a expansão do capitalismo resultou no aumento de riquezas no acúmulo de capital e conseqüentemente no crescimento da pobreza pelo globo. Este fato contribuiu para que uma enorme massa de cidadãos faça parte de uma pobreza social que não conseguem acessar os bens necessários à vida. Assim, estes bens tornam-se restritos e direcionados a uma certa classe social (classe burguesa) que possa comprar os serviços básicos.

A classe social que não possui capital para comprar os bens e serviços básicos que garanta o suprimento de suas necessidades deverá acessá-las por meios de políticas sociais públicas. É desta forma que irá se construir a ideologia do cidadão consumidor, ou seja, somente aqueles que podem pagar pelos bens e serviços terão acesso de qualidade.

É sob este contexto global baseado sob o sistema capitalista que a Constituição Federal foi criada no país. Com esse pano de fundo, baseado nas novas formas de produção e reprodução das relações de trabalho que marcam o sistema capitalista, podemos compreender o sistema de proteção social de nosso país.

Torna-se evidente as contradições existentes neste sistema capitalista que, não garante à classe subalterna seus direitos, pois mesmo sendo legais, não são efetivados de forma concreta. Isto acontece porque as ações do Estado estão subordinadas aos interesses do capital.

Quando falamos em interesses econômicos contraditórios, devemos retomar que vivemos numa sociedade de classes, onde os interesses destas são antagônicos. Conforme estudos de Ridenti (2001), o termo classe identifica grandes grupos humanos que se relacionam e lutam entre si para produzir o próprio sustento, criando relações de dominação para apropriarem-se do excedente gerado por uma determinada classe.

Já Fausto *apud* Ridenti (2001) referindo-se à obra de Marx aponta que há três “grandes classes” que compõem a sociedade, estas são: classe capitalista, a dos proprietários fundiários e a dos trabalhadores assalariados, conhecidas também como classes fundamentais.

A classe capitalista é aquela que detém o capital e conseqüentemente os meios de produção e contrata a mão-de-obra para criação dos objetos que vão ao mercado. Dessa forma, toda a mais-valia produzida pela classe trabalhadora é apropriada pela classe dominante.

Já na classe dos trabalhadores assalariados estariam incluídos tanto os assalariados

produtivos (aqueles que produzem diretamente a mais-valia) e proprietários fundiários, os trabalhadores improdutivos (aqueles que vendem sua força de trabalho ao capital, mas não produzem diretamente a mais-valia). Os proprietários fundiários são assalariados que detêm a renda fundiária.

Além dessas classes que são compreendidas como classes fundamentais haveria para Marx uma classe chamada intermediária, que seria composta por marginais ao sistema produtivo (ladrões, prostitutas, etc.).

Como pudemos perceber será a classe de trabalhadores improdutivos e a classe chamada de intermediária que irá formar o público alvo dos programas sociais de cunho seletivo, focalista e residual.

Conforme verificamos até o presente momento a divisão de classes e os modos de produção de uma sociedade contribuem para a formulação de políticas sociais num país. Já que, será a política de assistência social que irá incorporar as demandas sociais advindas desta situação exposta acima.

Sabemos que durante muitos anos no país a Assistência Social teve como sinônimo, práticas assistencialistas, que eram realizadas através de ações de caridade, filantropia por parte das classes mais ricas para as classes mais pobres. O que contribuiu para a construção de uma política de assistência social que trouxesse muitas marcas clientelistas e focalizadas que se aplicam até os dias atuais.

Foi este tipo de prática que contribuiu também para que a política de assistência social se apresentasse com traços marcantes de clientelismo. Nessas práticas as ações não deveriam ser realizadas através da vontade individual de cada um, ou então somente àqueles que estavam inseridos no mercado de trabalho formal. Era necessário ultrapassar estas ações. para isso precisávamos de um Estado que atribuísse a todos os cidadãos direitos que garantissem acesso aos meios e serviços para sua sobrevivência.

Sendo assim, a Assistência Social antes de se tornar um direito público, garantido constitucionalmente, dava-se de forma espontânea e moralista. Sua prática resultava da ajuda dos membros das classes mais ricas as classes mais pobres (os mais necessitados).

Devemos apontar que o sistema sócio-econômico, a partir da década de 1980 é marcado pela crise econômica que abrange todo o globo, resultado das crises econômicas iniciadas na década de 70.

Assim, o contexto mundial apontava para um capitalismo baseado em formas neoliberais onde os países desenvolvidos apontariam as diretrizes aos países em desenvolvimento.

Desta forma, a agenda dos países em desenvolvimento deveriam apontar para o avanço da economia, pois, desta forma a área social avançaria como consequência, o que não aconteceu na verdade. Este fato é um elemento fundamental para compreensão da política de assistência social no Brasil.

Percebemos então que a assistência social até então, era tida como uma ação voluntária, realizada sob a lógica do favor, da ajuda individual, por isso se aplicava de forma residual, seletiva e focalista. Suas práticas assistencialistas sob a lógica do favor marcará o campo da assistência social em toda sua trajetória.

Será a partir da década de 1980 que o campo da assistência social irá ganhar uma nova configuração no campo nacional, já que ficará reconhecida como um direito social adquirido. É a partir desta década, através da mobilização social que o campo social será visto sob um novo ângulo.

Necessitávamos de um Estado que garantisse o acesso de qualidade a bens e serviços para toda população, independente da vontade da ajuda da classe dominante, ou até mesmo de ter acesso somente os trabalhadores do mercado de trabalho formal. Behring (2002).

Neste sentido as lutas populares que ocorriam desde o final do período da ditadura militar contribuíram para dar ênfase ao processo de redemocratização que o país vivenciava nesta década. Será toda esta mobilização que irá contribuir para construção da Seguridade Social.

Através da construção da Constituição Federal de 1988, obtivemos o termo Seguridade Social, que ficou subdividido em três políticas sociais, estas são: Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Esta última consta nos artigos 203 e 204 do texto legal da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 1988).

A assistência social a partir de então é identificada como uma política pública de cunho não contributivo no qual é dever do Estado prove-la e direito de todos os cidadãos que dela necessitarem acessa-lá. Verificamos que esta política é identificada como uma política pública não contributiva que deve garantir o acesso à meios e serviços que satisfaçam as necessidades básicas dos cidadãos que encontram-se fora do mercado de trabalho formal e não conseguem garantir meios de subsistência de sua família.

Além disso, devemos ter clareza que a Constituição foi elaborada pela equipe técnica do governo e por poucos setores organizados da sociedade civil. Além deste fato, é necessário compreender que a Seguridade Social foi criada sob a ótica deste grupo que representava os interesses do governo e conseqüentemente, da classe dominante que era aliada ao aparato do governo, e que continua sendo até hoje.

“Tal conceito introduz o espírito de uma forma de proteção social que associa, ao mesmo tempo, universalidade e seletividade, e que tem como componente intrínseco e indispensável à assistência”. (BOSCHETTI, 2006, p. iv).

Ressaltamos que é fundamental apontarmos que a área da assistência social foi a menos discutida na elaboração da Carta Magna. Para a população, a mesma foi citada com a

mesma ênfase dos outros setores que compõem o tripé da Seguridade Social. Boschetti (2006).

Não podemos negar que obtivemos um grande avanço em torno das ações residuais em políticas sociais públicas, mas, é necessário lembrarmos das contradições sociais que permeiam e continuam a permear este contexto.

A Seguridade Social como vimos, foi criada sob um terreno contraditório, conforme descrição acima, já que a ênfase da discussão se deu em torno do campo da Previdência Social. Lembrando que esta política, é de cunho contributivo, dada na forma de seguro.

Apontamos então, que será a partir de 1988, através da Constituição Federal que a Assistência Social tornara-se uma política social pública. Onde ficou definido que será dever do Estado implementá-la e direito do cidadão usufruí-la, sem contribuição direta para seu acesso.

Como pudemos verificar, somente a partir da década de 1980, a Assistência Social significará um avanço no campo social, pois será a partir deste momento que, serão reconhecidos no Brasil os direitos sociais. Neste sentido a assistência social passara a ser reconhecida como um direito social de todos os cidadãos e não mais como uma forma de benemerência ao próximo como se dava antigamente.

Devemos ter clareza que esta política social teve seu desenvolvimento marcado pelo terreno da contradição, onde um lado existirá o reconhecimento legal e de outro a não efetivação destes direitos. Isto é fruto do sistema neoliberal, que tem como prioridade, a incorporação das demandas das classes burguesas e ações de cunho compensatório a serem destinadas às classes subalternas.

Esta política até os dias atuais traz fortes marcas de um instrumento de reparação e compensação. Isto contribui para estigmatizar, cada vez mais, os pobres que necessitam acessá-la para garantir sua subsistência. Ademais, acaba contribuindo para desprover os

direitos sociais que esta classe conquistou.

Esta estigmatização ocorre, já que, possuímos a ideologia de que as políticas sociais são destinadas aos pobres, até mesmo porque conforme o texto da Constituição Federal de 1988, em seu Art. 203, consta que, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição ao campo da seguridade social.

Os estudos de Boschetti (2006) apontam que a política social no país é compreendida como uma solução para a desigualdade social. Sabemos que as mesmas possuem o caráter de amenização das desigualdades existentes e não são criadas com o objetivo de romper com este ciclo de dependência sócio-econômica por parte dos indivíduos que dela necessitam.

Dessa maneira, conforme a autora, “falar de assistência no Brasil significa falar de uma ação residual em termos de recursos, fragmentada em termos de programas e ações e indefinida quanto aos objetivos e à ‘clientela’”. (BOSCHETTI, 2006, p. vii).

Quando nos referimos a construção da Constituição Federal de 1988, acreditamos que toda sua elaboração se deu de forma horizontal, o que na verdade não aconteceu. Já que, a mesma foi construída num terreno contraditório sob a disputa das classes sociais.

Devemos compreender a política de assistência social como um avanço social, porém, marcado pelo terreno adverso quanto aos interesses das classes sociais que compõem a sociedade brasileira.

Sabemos que a classe burguesa possui capital para acessar aos serviços privados de educação, saúde, lazer, habitação, etc., realidade bem distante da classe subalterna, que vive em condições precárias de vida.

Verificamos então que, somente a partir do final da década de 1980 a Assistência Social fica reconhecida no Brasil como um direito social de todos os cidadãos. E não mais como uma forma de benemerência ao próximo. Já que, a partir deste período as demandas sociais começam a ser incorporadas pelo Estado devido a pobreza que se alastra pelo globo,

devido as novas formas de produção e das relações de trabalho que advém com o sistema tecnológico.

Nesse sentido, o ano de 1988 marcou, para assistência social, ‘o fim da travessia do deserto’, pois seu reconhecimento político como direito foi a ocasião privilegiada em que se deu início ao processo de mudança de seu status legal e político. (BOSCHETTI, 2006, ix p).

A década de 1980 foi marcada então pelo “avanço” sócio-econômico e político do povo brasileiro. Devemos ter clareza que os avanços se deram mais no sentido de aumentar a riqueza para classes mais ricas e para excluir, cada vez mais, a classe trabalhadora das relações de trabalho.

Mesmo neste terreno adverso devemos considerar que a Constituição Federal de 1988, foi um avanço, pois reconheceu a política de assistência social, como sendo uma política social pública de cunho não contributivo que atendesse às necessidades dos indivíduos que se encontram a margem da sociedade, ou seja, os mais necessitados.

Esta política é de direito dos cidadãos e dever do Estado. Isto implica no princípio da solidariedade, assim o Estado deve assegurar serviços de qualidade à população tais como: moradia, alimentação, saúde, lazer, dentre outros fatores que compõem a vida social. O princípio da solidariedade foi utilizado pelos países europeus, já que, por lá este conceito resultava na criação de políticas sociais que abrangessem diversos setores da vida em sociedade, conforme apontamos acima.

Para concretizar o princípio da solidariedade, o Estado assume a função de regular as relações sociais e econômicas de modo a administrar os conflitos e interesses do coletivo. O objetivo dessa fórmula não é provocar a igualdade, mas, garantir a justiça social sem ameaçar a propriedade privada.

“Assim, o Estado pode e deve intervir para que, a despeito da continuidade da desigualdade, ele faça justiça a cada um no seu lugar”. (CASTEL *apud* BOSCHETTI, 2006 p. a:280).

Sendo assim, o Estado apresentava e continua a apresentar o papel de regulador das relações sociais, já que, deve contribuir para o desenvolvimento das classes, mesmo que de forma contraditória, atenuando os conflitos existentes entre as mesmas.

Sabemos que no caso do Estado brasileiro esta instituição sempre colaborou para atender aos interesses das classes dominantes. Tendo em vista esta intervenção do Estado em contribuir para com a classe que detém o capital, foi necessária a criação de políticas sociais públicas que atendessem aos interesses da classe mais pobre.

É nesta classe que se encontram os trabalhadores que vendem sua força de trabalho, que produzem a riqueza social e que não participam da distribuição da mesma, que não conseguem inserir-se no mercado de trabalho e tornam-se excluídos das relações sociais.

O campo da assistência social sempre esteve subordinado aos interesses econômicos do país. Foi através da avaliação da dívida social que os governos direcionaram suas propostas de combate à pobreza e miséria do país.

Frente à situação exposta, sempre foram criados programas e projetos pontuais e residuais que serviram para mostrar à população que o governo também se encontra preocupado com a classe subalterna, mas na realidade isto contribuía para a manutenção do clientelismo.

É necessário ressaltar que anterior à Constituição Federal de 1988, somente acessavam os campos da saúde e da previdência, os trabalhadores que tinham sua carteira de trabalho assinada. Neste sentido, aqueles que não tinham a carteira de trabalho assinada ficavam excluídos destes serviços.

Desta forma teriam então que acessar à assistência social para garantir o acesso à

alguns bens e serviços que contribuíssem para sua sobrevivência. Com isso podemos ressaltar que, mesmo num terreno adverso e contraditório a assistência social significou um avanço para o país, pois garantiu através da lei o direito universal para que todos os cidadãos acessem aos serviços de saúde e de assistência social. Permanecendo a previdência social destinada àqueles que estão inseridos no mercado de trabalho, já que é de cunho contributivo.

Diante do que foi descrito acima, a construção da Seguridade Social Brasileira foi baseada sob o campo da política de Previdência Social, já que, esta política contributiva envolve o setor econômico do país, setor este exaltado pelo Estado e pela classe dominante. Apontamos ainda que este setor foi o mais exaltado devido a toda ideologia neoliberal que nos utilizamos onde é pregado que a expansão do setor econômico levará a diminuição das mazelas sociais.

Sendo assim, a política da assistência por não ser uma política de caráter contributivo foi a menos discutida pelo Grupo de Trabalho que compôs o Tripé da Seguridade Social Brasileira, como vimos anteriormente.

Este fato contribuiu para que as políticas sociais fossem direcionadas a uma classe social, classe esta que necessitaria das mesmas para garantir sua sobrevivência e, automaticamente, as relações de reprodução do sistema capitalista. Assinala Boschetti (2006, p. 101), que “foi nesse cenário político, associado a uma crise econômica social, que foram esboçados pelo governo os princípios de sistema de seguridade social instituído pela Constituição de 1988.”

Sabemos que esta experiência vivida pelo Brasil ocorreu em atraso em relação aos países centrais, praticamente quando os mesmos já vivenciavam a crise do sistema de proteção social.

Ainda falando do contexto sócio-econômico é necessário apontarmos dois momentos fundamentais do capitalismo, um marcado pelo modo de produção fordista - keynesiano, onde

a produção era em massa e o Estado regulava as relações sociais que garantissem a produção sem desperdício de tempo. O outro é marcado pela acumulação flexível, pela economia globalizada em que as relações de trabalho são fragilizadas e os direitos sociais conquistados são desrespeitados, o Estado é máximo para o capital e mínimo para o social.

No contexto internacional conforme estudos de Mota (2000), foi a partir da II Guerra Mundial, que as economias industrializadas experimentaram um grande período de crescimento. Baseadas no modelo fordista-keynesiano, através da hegemonia dos Estados Unidos. Porém, este cenário começa a ser alterado já a partir da década de 1970. A partir de então a crise global expõe o fim da comemoração americana dos anos de crescimento econômico, conforme estudos de Behring (2002).

Esta característica da hegemonia do capital norte americano até a década de 1970 significou a dependência econômica dos países periféricos a esta nação. No cenário internacional o modo de produção sob a regência do keynesianismo contribuiu para a criação do Welfare State, que tinha como objetivo compatibilizar os direitos políticos com a acumulação capitalista, Behring (2002).

Afinal era necessário um Estado que intervisse na economia, que garantisse super lucros do monopólio, que criasse condições para a classe que produzia adquirir os produtos, assim o papel do Estado era regular estas relações.

Portanto, toda a mais-valia seria direcionada à classe dominante enquanto à classe trabalhadora restava um Estado que lhe conferisse salários indiretos para que estes pudessem sobreviver e vender suas forças de trabalho para o capital.

É necessário ressaltar apenas que, o Brasil não vivenciou o chamado Estado de Bem Estar Social, porém, para compreendermos a forma como se deu a Seguridade Social no país é necessária a compreensão do sistema econômico internacional, Mota (2000).

“O Welfare State foi a forma assumida pelo Estado capitalista, em alguns, países,

para, através de políticas sociais compensatórias, buscar a ‘fidelidade das massas’, legitimando assim a ordem burguesa.” (MOTA, 2000, p. 13).

Conforme descrito acima, o Estado sempre interviu na sociedade tendo que equacionar os interesses das classes sociais existentes. Então, o mesmo apresenta o papel de regulador das ações e também da construção das políticas sociais.

Como pudemos verificar o Welfare State criou as condições para a produção e o consumo em massa, controlando o capital para que os momentos de crise fossem superados. Sendo que serão estas crises que contribuirão para as metamorfoses que ocorrem no sistema capitalista.

Conforme estudos de Mota (2000), o Welfare State foi concebido mesmo nos países de economia avançada sob a forma de políticas sociais compensatórias, já que, deveriam contribuir para criação de melhores condições de vida aos trabalhadores, até mesmo porque é esta classe que cria a mais-valia e que contribui para permanência do sistema econômico vigente, o capitalismo. Assim não é considerada a possibilidade de ação dos sujeitos já que eles são tornados pelo sistema capitalista apenas como objetos.

No momento atual, estamos sob a égide do capital financeiro. O capital produtivo está subordinado à financeirização da economia que só gera lucro aos capitalistas que estão no cassino mundial. Além do mais, há uma mudança tecnológica que implica que a produção é baseada nas mais variadas formas tecnológicas, onde as máquinas realizam as atividades substituindo o trabalho humano.

Isto faz com que o crescimento da riqueza social aumente e em contrapartida, contribui para a criação de um exército “sobrante” de mão-de-obra. Este público que fica à mercê das relações de trabalho será o alvo das políticas de assistência social que se aplicam de forma residual, focalista e seletiva.

Assim como o pauperismo do século XIX estava inserido no coração da dinâmica da primeira industrialização, também a precarização do trabalho é um processo central, comandado pelas novas exigências econômicas e tecnológicas da evolução do capitalismo. (CASTEL, 1998, p. 526)

Será este novo modo de produção que irá determinar as relações sociais dos países periféricos. Além dos ditames dos países centrais apontarem para as direções a serem seguidas para garantir a participação destes países na economia mundial.

Conforme estudos de Boschetti (2006), o sistema capitalista no Brasil se deu de forma tardia, já que o Brasil é um país periférico em relação ao sistema econômico mundial. Com isso nosso país é compreendido como sendo um país, em desenvolvimento.

Quando falamos num país em desenvolvimento devemos ter claro que nossa economia sempre dependeu dos países ricos, afinal fomos uma colônia de exploração e, além deste fator, nosso país é marcado pela desigualdade social onde o econômico e o político são esferas mais importantes para os governantes de que a área social.

Nosso marco histórico de dependência é gigante e nos acarreta conseqüências até hoje. Somos marcados pela miséria, desigualdade social, um exército gigante de mão-de-obra desempregada. Desta forma serão os indivíduos que vivenciam esta realidade no seu cotidiano que irão requisitar as políticas sociais públicas para garantir sua sobrevivência.

Devido a este e outros fatores no Brasil não houve o Welfare State, mas sim conforme Francisco de Oliveira tivemos um Estado de Mal-Estar Social, já que a política social pode ser compreendida como um conjunto de 'escolhas trágicas' no interior da equidade social. (SANTOS, 1987 *apud* BEHRING, 2002, p.19)

Desta forma, o que foi um avanço para o país nos fins da década de 1980, já no início da próxima década (1990) sofreríamos o desmonte da proteção social, criava-se a partir de

então a chamada “cultura da crise” da Seguridade Social no Brasil. Mota (2000). É necessário apontar que existem correntes teóricas que defendem que não há um desmonte da Seguridade Social, já que, a mesma até hoje não conseguiu ser implementada.

Este termo foi utilizado pela autora para designar a desregulamentação dos direitos sociais adquiridos pela população brasileira na década anterior. Conforme estudos de Mota (2000), esta crise vivenciada nos anos 80 pode ser qualificada como crise do capital, cuja principal determinação é econômica, no qual os países hegemônicos contiveram créditos dos países periféricos, com o objetivo de intervir nas relações sócio-econômicas dos mesmos.

A transição democrática brasileira ocorreu de forma particular, já que, a elite do governo permaneceu no mesmo lugar isto contribuiu para os direcionamentos frente às propostas sócio-econômicas, isto foi fator fundamental para que o setor econômico crescesse de forma desigual colaborando para que a elite enriquecesse cada vez mais e os pobres se mantivessem na mesma classe social. (BOSCHETTI, 2006, p. 100)

No pano de fundo de todo o contexto sócio-econômico citado, há o Consenso de Washington que determinará aos países em desenvolvimentos quais ações deverão ser realizadas para que estes participem das relações internacionais e que diminuam os gastos em torno das políticas sociais. Neste sentido o campo da assistência social fica fragilizado já que abala os direitos conquistados anteriormente.

Sabemos que estas determinações dos países centrais aos países periféricos visam expandir o capital reduzindo os gastos do Estado e privatizando a máquina pública. Todos estes fatores contribuíram para que no Brasil a política social fosse aplicada de forma residual, focalizada não contribuindo para emancipação do cidadão.

Segundo Grassi *et al* (*apud* Behring, 2002), a política social sofre fortes orientações de focalização de suas ações, tendo como estímulo os fundos sociais de emergência, o que realmente não contribui para modificar a vida dos sujeitos sociais.

Sendo assim, a autora citada acima afirma ainda que há um novo cenário para a política social. São criadas novas condições para luta onde nem o consumo coletivo, nem direitos sociais, apenas assistência focalizada é direcionada para aqueles que têm menor capacidade de pressão.

Já na década de 1990 teremos o início de um processo político, econômico e social de privatização do Estado, que objetiva expandir os lucros e diminuir os gastos sociais. É neste terreno de contradição que os paradigmas da assistência social acirram-se. Conforme estudos de Ramos e Querino (2003) (*apud* BOSCHETTI, 2006), a Assistência Social no Brasil é constituída por relações clientelistas, conservadoras e paternalistas, o que contribui para distorção de seu real significado.

É necessário ressaltar que o Estado brasileiro sempre atendeu aos interesses da burguesia e por isso foram destinadas à população a mercê das relações sociais, políticas sociais de cunho compensatório, que contribuíssem apenas, para que a classe subalterna pudesse criar condições de vida que garantissem sua sobrevivência e mantivesse as relações de reprodução da vida em sociedade.

Sobre este contexto, as classes subalternas no Brasil percebem de forma dolorosa que não há saúde, educação, nem trabalho para todos, negando o que está garantido constitucionalmente desde a década de 1980.

Todo este processo de ajuste dos países periféricos contribuiu para a extração da mais-valia por parte dos países centrais. No caso da América Latina o desenvolvimento foi baseado no endividamento externo, isto fez com que fossem atendidos a todos os interesses dos países centrais. Conseqüentemente, os países periféricos sofreram inúmeras crises que contribuíram para acirrar ainda mais as desigualdades sociais.

“A concentração de renda é característica persistente na história do Brasil, sendo que as demandas sociais já existiam e eram tratadas de maneira pontual e fragmentada.” (REIS,

1999 *apud* COUTO, p. 142).

Conforme apontamos anteriormente, a década de 1980 foi marcada então, pela crise econômica e política que, contribuiu para um processo de transição, criando novas práticas sociais onde a burguesia continua a garantir seu papel de classe dominante, no contexto internacional.

A globalização financeira e produtiva determinará as relações sociais no país na década de 1990. Estas relações eram comandadas pelo Consenso de Washington, elaboradas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional. Neste sentido, compete a estes órgãos direcionarem as ações dos países periféricos.

Além destes fatores devemos levar em consideração que vivenciamos uma economia em desenvolvimento onde o sistema capitalista se deu de forma tardia no Brasil. Isto acarretou e continua a acarretar a permanência das desigualdades sociais. Ademais, vivenciamos um sistema econômico que visa ao lucro e este é direcionado à classe dos capitalistas.

Será esta classe social que irá deter grande parte do patrimônio enquanto uma grande massa vende sua força de trabalho em troca de um salário, para que garanta ao menos sua sobrevivência. Lembrando sempre que quando falamos em classes sociais devemos ter clareza das forças correlatas existentes entre as mesmas, já que, seus interesses são antagônicos.

O sistema capitalista que serve como pano de fundo para as relações sociais prevê o lucro e não a divisão social da produção e reprodução das relações de trabalho. Isto contribui para que possamos perceber que vivemos numa sociedade marcada pela contradição e pela desigualdade social. Frente a isto é necessário que nos questionemos sobre o real significado da assistência social na vida da população.

Afinal esta política está voltada ou para criar apenas condições de consumo para grande parte da sociedade que vive em condições sociais subumanas e não para emancipação do sujeito que à acessa.

No Brasil na década de 1990 ocorreu a reforma do Estado, numa direção privatizante como resposta às exigências dos países centrais aos periféricos. Esta reforma foi fruto das pressões do capital externo e interno que vão aplicando cada vez mais impasses à consolidação dos direitos sociais.

Este impasse resultou na desregulamentação do mercado de trabalho, reduziu os gastos com a área social e contribuiu para a perpetuação das práticas focalizadas, clientelistas que se dão no campo da assistência social. Battini (2007).

Sendo assim a reforma do Estado colocou em risco a consolidação dos direitos sociais, contribuindo para fragilizar, ainda mais, as políticas sociais públicas. Contribuiu também para a exaltação do Terceiro Setor, para refilantropização da assistência social. Além de contribuir para reforçar a ideologia de um Estado Mínimo que seria ineficaz no campo social.

Esta ideologia foi muito utilizada para o discurso que apontava a necessidade de uma reforma do Estado, já que era necessário um aparelho estatal que reduzisse seus gastos, que se torna-se mais eficiente e eficaz nas suas ações.

Como vimos anteriormente, a partir da década de 1990 o país sofreu um processo de desmonte do Estado, a ideologia pregada era que o Estado já não dava conta de atender às expressões da questão social e que o setor econômico estava em crise.

Diante deste contexto, os direitos sociais conquistados ao final da década de 1980, através da política de assistência social e da saúde, vêm a esbarrar com as mudanças nas relações produtivas, o que contribuiu para alterar todas as relações sociais existentes. A privatização da máquina pública foi o centro das discussões e a ideologia que se pregava, era

que, o Estado deveria deixar o mercado regular as relações sociais.

A década de 1990 foi marcada por uma contra-reforma do Estado no Brasil que dentre outros impactos, obstaculizou a plena implementação do conceito constitucional de seguridade social. Behring (2003). Esses obstáculos irão perpassar as três políticas sociais que compõem o conceito de Seguridade Social.

Este sistema econômico vigente colaborou para que, a partir da década de 90, se iniciasse o processo de desmonte da proteção social, garantida no final da década de 80, [...] balizado por ataques revisionistas a Constituição. As propostas de reformas constitucionais como parte do equacionamento dos efeitos da crise econômica e dos imperativos da nova ordem mundial de mercados globalizados, do capital sem fronteiras e da reestruturação produtiva, colocam a regulamentação da assistência na contracorrente do processo. (PAIVA, 2001, p. 30).

Sendo assim, o processo de contra-reformas é destinado à supressão ou redução de direitos e das garantias sociais conquistadas na década de 1980 com a participação popular. Nessa direção Netto e Braz (2006) afirmam que:

As propostas de ‘reformas’ e ‘ajustes estruturais’ apresentadas aos Estados periféricos e dependentes combinam a recomendação de ‘cortar gastos’ com a da privatização – e, por isso, tais ‘reformas’ e ‘ajustes’ resultam sempre em ganhos para a oligarquia [...] penalizando fortemente as massas trabalhadoras. (CHOSSUDOVSKY, 1999, *apud* NETTO E BRAZ, 2006, p. 235)

Diante deste contexto a pauperização da grande massa é vista de forma naturalizada sem interesse de suprimi-lá, mas apenas reduzi-lá através das políticas sociais ou da refilantropia. Conforme estudos de Pereira (1996), o agravamento da pobreza e da exclusão social fez com que a assistência social fosse reativada em todas as partes do mundo.

Na década de 1990 tivemos como dirigentes do país o presidente Fernando Collor de Melo, que foi quem deu início aos ditames neoliberais. Durante seu governo o campo social ocupou o último patamar de suas ações. Seu governo durou apenas dois anos, já que, devido a inúmeras irregularidades e lavagem de dinheiro sofreu o *impeachment*.

Logo após tivemos o governo sobre o comando de Itamar Franco que continuou a seguir a agenda baseada nos ditames neoliberais onde prevalece a expansão da economia e a retração da área social. Durante seu governo tínhamos como Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso chamado também de FHC.

Será na próxima eleição que irá comandar o país o presidente FHC, sua campanha apontava para a criação de um plano que visasse uma economia estável para o país.

Ressaltamos ainda que foi diante deste cenário social que obtivemos o primeiro reconhecimento institucional da assistência social como política pública, se deu com a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, n. 8.742/93, cinco anos após a criação da Constituição Federal de 1988. A mesma foi aprovada durante o governo de Itamar Franco. A aprovação desta lei foi resultado de parcela da sociedade civil que lutaram para mais esta conquista legal.

Esta situação de atraso por cinco anos se deu porque o governo Collor protelou a aprovação da lei, já que conforme seu discurso, isto ocasionaria gastos para o Estado e evidentemente isto não contribuiria para expansão do setor econômico e não interessaria à classe dominante que apóia o governo brasileiro.

É diante de todo este contexto que a LOAS é implementada. Esta lei reconhece a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, sendo uma política não-contributiva, que prevê os mínimos sociais que garantam o atendimento das necessidades básicas dos sujeitos, acarretando a partir de então uma nova perspectiva a assistência social no Brasil.

Como percebemos esta política apresenta um ponto trivial quando aponta que a mesma deve prover mínimos sociais, quando na verdade deveria prover o básico para atender as necessidades sociais. Conforme estudos de Pereira (2002) o mínimo tem conotação de menor, de menos, identifica a satisfação de necessidades que beiram à desproteção social. Já o básico expressa o fundamental, o primordial para criar meios de subsidiar a vida. Este básico englobaria todas as necessidades apresentadas pelo sujeito.

Se a LOAS provesse o básico atenderia à grande parte da população e contribuiria para universalização da política de assistência social. Até mesmo porque as necessidades básicas são objetivas, já que, independem da vontade individual. Desta forma, estas necessidades são universais porque a não satisfação das mesmas causa prejuízos ao indivíduo seja este de qualquer cultura.

O estabelecimento de uma linha de pobreza cria condições para critérios de menor elegibilidade o que contribui para criar uma pobreza severa e profunda. A pobreza deve ser compreendida não apenas como privação econômica, mas sim, como privação cultural, social, por parte de um grupo. Caso a pobreza não seja qualificada, as políticas sociais serão implementadas de qualquer forma para esta classe, já que a mesma não será considerada parte das classes que compõem as relações sociais.

Na área social o governo de FHC criou o Programa Comunidade Solidária que, tinha como estratégia melhorar as ações sociais e qualificar ainda mais as políticas deste setor. É necessário ressaltar que foram criados alguns programas sociais durante os oito anos de governo do presidente referido anteriormente. Estes programas são: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Agente Jovem, Bolsa-Escola, Vale Gás, Vale Alimentação, dentre outros.

Todos estes programas foram construídos sob a lógica da compensação, já que, foram criados para determinados grupos sociais, sob determinados critérios, reforçando então que as ações da política de assistência social se aplicam de forma residual, focalista e seletiva.

O Estado neste período sofria uma contra-reforma prevalecendo a idéia de qualificar, mas o que percebemos, foi uma desqualificação e a retração do Estado no sentido de expandir as políticas sociais. Desta forma, o que se concretizaria seria a redução dos direitos já conquistados, tudo devido à política econômica estar à frente das demais políticas existentes.

Ocorreu uma flexibilização dos direitos trabalhistas, aumentou o número de desempregados, os contratos de trabalho foram alterados e cresceu o mercado de trabalho informal.

Durante todo este período (década de 1990) a Seguridade Social não foi garantida. Na área social as políticas sociais públicas foram voltadas para determinados grupos, sejam eles, crianças, adolescentes, idosos, dependentes químicos.

O Programa Comunidade Solidária foi criado pelo governo de FHC como sendo uma estratégia para diminuir as desigualdades sociais do país. Até mesmo porque durante o seu governo a ideologia pregada era a volta da solidariedade como sinônimo do voluntariado na área social. Isto contribuía para o discurso de que o Estado já não era capaz de dar respostas qualitativas às expressões da questão social que estavam postas.

Percebemos então que há um retorno para práticas assistencialistas no campo da política de assistência social, não reconhecendo então o direito garantido anteriormente.

A contradição deste programa se deu através de seu caráter específico, já que, exigia o cumprimento de alguns critérios, trabalhando então com indivíduos e não com as famílias que sofrem as mesmas conseqüências destas determinadas expressões da questão social. Neste sentido percebemos que seu caráter específico voltado para determinados públicos, novamente, contribui para assistencialização, da política de assistência social.

Os poucos investimentos do governo na política assistencial contribuem para a manutenção dos traços de políticas focalizadas, residuais não atendendo ao princípio universalizante das políticas da área social.

Ainda durante o governo de FHC o Plano Plurianual - PPA apontava que a política de assistência social teria consolidação se a economia ficasse estabilizada, pois assim os recursos seriam revertidos para a área social e como consequência seriam obtidos resultados positivos que contariam ainda com o apoio da iniciativa privada. Com a implementação do Plano Real a economia se estabilizou, porém a área social não obteve avanços.

Sabemos que esta década foi marcada pela privatização, pela idéia da substituição do Estado pela participação da sociedade civil. Com isso cada vez mais diminuía os gastos com a área social. Behring *et al* (2004).

O PPA de 1996 a 1999 – apontava as seguintes diretrizes:

- Construção de um Estado Moderno e Eficiente;
- Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais;
- Inserção Competitiva e Modernização Produtiva.

Com isto a idéia era realizar uma política com a descentralização para evitar desperdícios nos gastos e aumentar a qualidade das mesmas, além dos serviços públicos prestados também serem qualificados.

Este governo se comprometia com a erradicação da miséria e da fome, grande problema que nosso país enfrenta devido às desigualdades sociais. Na verdade o que tivemos foi uma expansão do setor econômico e a retração do setor social. Novamente os direitos sociais garantidos constitucionalmente não foram respeitados.

No texto da Constituição Federal de 1988 o financiamento da Seguridade Social seria único, para assim ser redistribuído entre as três áreas que a compõem. Essa redistribuição aconteceria de acordo com as necessidades apresentadas pela população, sendo assim, os

serviços seriam articulados, o que contribuiria para qualificar a vida dos cidadãos. Na prática não foi isso que obtivemos, já que o financiamento dos campos da Seguridade Social se deu de forma individual, o que contribui para fragilizar as políticas sociais.

Conforme apontamos acima, consta no texto legal da Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo II, Art. 195, que o financiamento da política de assistência social, que compõe o Tripé da Seguridade Social será realizado através de orçamento próprio (BRASIL, 1988).

As fontes de custeio deverão ser financiadas por toda sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal e das contribuições sociais. Deve ser financiado por toda sociedade, seja de forma direta, ou indireta.

As contribuições sociais voltadas à Seguridade, instituídas com fins específicos, são: a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas (CSLL), a Contribuição sobre a Receita Líquida de Concursos de Prognósticos e a Contribuição do PIS/PASEP. Sader (2006).

Perante o exposto, o financiamento da Seguridade Social foi dividido em três partes e o que mais recebe investimentos é o campo da Previdência Social, lembrando que esta política até hoje se aplica na forma de seguro, necessita de uma contribuição anterior para que o usuário possa resgatar algum fundo quando necessitar.

A política de assistência social é dependente da capacidade do Estado em garantir recursos orçamentários e financeiros para que os programas e projetos sociais sejam eficazes e contribuam para melhorar as condições de vida da população usuária.

Na Constituição Federal o campo da Seguridade Social é apontado como o conjunto integrado de ações voltados para a garantia dos direitos dos cidadãos. No Brasil a forma de

financiamento tem como base os tributos fiscais da União e de toda a sociedade, seu objetivo é ser direcionado para o combate da pobreza. Devemos ter claro que este financiamento foi baseado no modelo beveridgiano surgido na Inglaterra, ou seja, são criados direitos universais para população que se encontra à mercê das relações sociais. Neste caso os direitos atribuídos a classe subalterna se dão de forma fragmentada, focalizada.

Na década de 1990 vivenciamos um momento de desmonte das relações sociais, como já foi dito. Isto afetou diretamente o financiamento das políticas sociais públicas e resultou na inviabilidade de garantir o acesso universal às políticas da Seguridade Social.

As recomendações foram dadas pelo Fundo Monetário Internacional – FMI que exaltam investimentos na área da economia, no pagamento da dívida externa. Fomos marcados pela subordinação aos países centrais, devido à necessidade de pagarmos a dívida externa para podermos entrar num mercado de concorrência desigual.

Nesta década o país estava sobre a direção do governo de FHC, que visava atender aos interesses da burguesia, além de seguir as diretrizes apontadas pelos países desenvolvidos. Com isto foi criado o Fundo Social de Emergência - FSE que foi instituído pela Emenda Constitucional de Revisão N. 1 de 1994, o qual aprovava a desvinculação de 20% dos recursos da Seguridade Social. Ainda em 1994, tivemos também a criação da Desvinculação das Receitas da União, a chamada DRU que garantiria a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais.

Apesar dos objetivos declarados do FSE, que seria alavancar o campo das políticas sociais, os resultados não foram satisfatórios para a política social. O FSE prejudicou os estados e municípios, levando-os, cada vez mais, à dependência político-financeira do governo federal, via repasses voluntários de recursos. Ademais, não se conseguiu resolver o problema do déficit público que, em última análise, havia justificado a sua criação. Castro e Jr. (2004).

Percebemos que cada vez mais o orçamento da Seguridade Social torna-se fragilizado, pois são criadas leis, emendas que garantem retirar os recursos desta área para serem canalizados para os setores da economia. O presidente Lula prorrogou a DRU até o ano de 2007 e depois até 2011.

Com isso o campo da assistência social tornou-se ainda mais fragilizado, pois a co-responsabilidade entre os entes do governo não foram aplicados na prática, existindo a relação entre nível federal e município como se não houvesse a responsabilidade do estado neste percurso.

Devemos apontar que a DRU é destinada à transferência de recursos da Seguridade Social para o pagamento da dívida externa. O Plano Real, significou a estabilidade da economia no cenário mundial. Assim todos investimentos utilizados para garantir uma economia estável agora trariam resultados positivos e seria possível transformar a realidade do país. Porém, na prática não foi isso que aconteceu, tivemos a expansão da economia e a minimização da área social.

No Brasil as últimas décadas, foram marcadas pelas perversas alquimias que se processam na formulação e execução do orçamento da seguridade têm, claramente, privilegiado o capital em detrimento do trabalho, e se situam num contexto mais amplo da estrutura orçamentária, fiscal e tributária brasileira que sustentam a política macro- econômica. (BOSCHETTI E SALVADOR, 2006, p. 29)

Como a DRU não é vinculada a nenhum fundo, isto impossibilita o entendimento sobre sua utilização, além de impossibilitar a visualização de como é realizada sua destinação. Mesmo que na Constituição Federal conste que a sociedade civil tem como um dos direitos assegurados, controlar os gastos sociais. Com a criação da DRU esta realidade fica bem distante do direito garantido constitucionalmente. Frente a este contexto, o Estado vê-se desobrigado a publicizar a execução orçamentária. Boschetti e Salvador (2006).

Indicava que o poder público em uma sociedade como a brasileira passaria a exercer um papel essencial e intransferível na produção, provisão e na regulação de bens e serviços, além da defesa dos interesses coletivos e na assensão do social como verdadeiro bem público. (CASTRO e JR, 2004, p.8)

Outro ponto a ser levantado é que financiamento e gastos são coisas distintas, cada um atende a diferentes interesses, porém ambos, seguem as diretrizes da classe burguesa. Cobertas pelo Orçamento da Seguridade Social, as áreas da previdência social (regimes rural e urbano, além dos regimes próprios dos servidores públicos), saúde e assistência social são financiadas, em sua maior parte, por recursos provenientes das contribuições de empregadores e trabalhadores sobre a folha de salários – Contribuição de Empresas e Trabalhadores para a Seguridade Social (CETSS), Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), Cofins e Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas (CSLL). Castro e Jr. (2004).

Quando falamos em financiamento da política de assistência social devemos ter claro que as diretrizes a serem trilhadas pelo país estão subordinadas aos ditames dos países centrais. Isto acontece desde que o Consenso de Washington impôs ao Brasil seguir a agenda determinada pelos países desenvolvidos. Neste sentido os investimentos, cada vez mais, são direcionados ao capital e como consequência disso cada vez menos são investidos no social. Existe autores que afirmam que há recursos para área social porem os mesmos são destinados a outros setores comprometendo a assistência social. Sendo assim, tornamo-nos subordinados ao mercado externo, entramos para participar de um mercado competitivo e com condições de inferioridade na disputa.

Esta ideologia utilizada se aplica no Brasil desde o início da década de 1990. Tendo em vista a precarização e a minimização orçamentária, o que reduz o direito universalista ao acesso de bens e serviços.

Assim, as ações da área social acabam tornando-se dependentes do caixa, ou seja, caso não seja destinados recursos suficientes para financiamento dos programas sociais a política de assistência social fica fragilizada imprimindo poucas contribuições na vida dos cidadãos, já que as mesmas acabam sendo aplicadas de qualquer forma e sem continuidade.

De acordo com os estudos de Boschetti e Salvador (2006), além do fato citado acima, é necessário ressaltar que o financiamento da assistência social está subordinado ao superávit primário, ou seja, a diferença da receita ser positiva ou negativa, arrecadadas pelo exercício fiscal e pelos setores não-financeiros. Este superávit é direcionado ao pagamento da dívida externa, então percebemos que os recursos que deveriam ser canalizados para a seguridade social acabam sendo utilizados em outros setores. Isto acontece, pois para o governo é mais importante manter relações com os países internacionais ampliando a economia de que erradicar a pobreza no país.

No âmbito da política de assistência social não se conseguiu, até o momento, superar a compreensão equivocada da focalização em segmentos e situações bem específicas. A abrangência desta política é ainda muito restrita: hoje os benefícios, serviços e programas não atingem mais do que 25% da população que teria direito, com exceção do Benefício de Prestação Continuada - BPC e do Bolsa Família.

Com poucos investimentos diante da dimensão da pobreza e das desigualdades sociais, cai a possibilidade de expansão e universalização das políticas sociais e estas assumem caráter focalizado e seletivo, destinadas apenas à população em situação de pobreza absoluta, sob rigorosos critérios de acesso, como é o caso do Programa Bolsa Família.

Ainda neste sentido devemos apontar que o Brasil tem a maior carga tributária, advinda do pagamento de impostos e que cada vez mais está crescendo este tipo de contribuição. Isso se dá devido ao acordo firmado com o FMI a partir do ano de 1999, no qual este órgão contribuiria para elevar os superávits fiscais e automaticamente aumentaria o número de impostos a serem pagos. Os impostos advém do consumo tais como da CPMF, do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IPRF).

O país tem uma alta carga tributária sobre o consumo – 49,8% da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços – e uma baixa tributação sobre a renda – 21,1%. (AFONSO E ARAÚJO, 2004 *apud* BOSCHETTI E SALVADOR, 2006, p. 32).

Como verificamos, a Seguridade Social encontrou dificuldades desde seu nascimento, dentre estas podemos ressaltar que o orçamento que não é destinado para as políticas sociais, além de o mesmo não estar unificado como consta no texto legal da Constituição. “Do ponto de vista do financiamento, as políticas do âmbito da seguridade social brasileira tornaram-se gradativamente discriminadas”. (VIANA, 2003 *apud* BOSCHETTI E SALVADOR, 2006, p. 33).

Diante deste contexto já é possível verificar porque devido a todo este cenário as políticas sociais não conseguem modificar a realidade social do país, e por isso, verificamos que há demandas reprimidas nas políticas sociais públicas. Pois não é interesse dos governos erradicar a pobreza existente, mas sim, amenizá-la, garantindo meios para população consumir. Até mesmo porque entende-a como uma necessidade para manutenção do sistema sócio-econômico.

Através de ações focalizadas, o governo investe em programas e projetos que amenizem as desigualdades sociais existentes. Desta forma, as políticas sociais no país continuam sendo aplicadas de forma residual, ineficaz perante a realidade apresentada.

A focalização consiste no estabelecimento de critérios para selecionar a população-alvo de um programa entre aqueles que dele mais necessitassem. Foi assim apresentada como uma forma de inserir os mais pobres, os excluídos do processo produtivo, no raio de ação das políticas públicas. Sustentava-se que no caso brasileiro a focalização não significaria necessariamente redução de serviços sociais básicos, mas justamente uma estratégia de fazer com que estes chegassem aos mais pobres. (CASTRO E JR, 2004, p. 15).

Como os recursos que deveriam ser utilizados na seguridade social são destinados para outros segmentos, verificamos que cada vez menos estão havendo investimentos nesta área. Podemos apontar que os impostos federais estão deixando de financiar a seguridade social para serem utilizados no pagamento da dívida externa.

Outra questão a ser apontada é o fato dos recursos que contribuem para o financiamento da Seguridade Social serem realizados através das contribuições regressivas, ou seja, são financiadas pela população mais pobre. Já que a contribuição é realizada da mesma forma para quem ganha um salário mínimo assim como quem ganha dez vezes mais.

A regressividade existe também no lado das contribuições dos trabalhadores, devido à existência do teto de contribuição, significando que aos contribuintes que recebem rendimentos abaixo do teto estão pagando proporcionalmente mais sobre sua renda. A título de exemplo, em junho de 2006, um trabalhador com renda mensal de R\$ 4.027,00 pagou efetivamente a título de contribuição previdenciária o equivalente a 7,65% da sua renda, ou seja, exatamente o mesmo percentual que um trabalhador que recebeu o salário mínimo (R\$ 350,00). Assim acima de R\$ 4.027,00 a regressividade se agrava. (BOSCHETTI E SALVADOR, 2006, p. 29).

No tocante ao financiamento da política de Assistência Social observa-se que nos últimos doze anos está havendo uma redução nos investimentos desta área. Uma observação relevante sobre este fato diz respeito ao Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza criado pela Lei Complementar n. 111/2001, que foi responsável por 30% da Função Orçamentária da

Assistência Social. Verificamos que existe então uma contrariedade a LOAS e o Fundo Nacional da Assistência Social. Boschetti e Salvador (2006).

No âmbito federal, o Fundo Nacional, criado pela LOAS/1993 é regulamentado pelo Decreto n. 1605/95, tendo o objetivo de: proporcionar recursos e meios para financiar o Benefício de Prestação Continuada - BPC e apoiar serviços, programas e projeto de assistência - este dado diz respeito ao Art. 1, do decreto citado, PNAS/2004, (BRASIL, 2005).

No financiamento em vigor, a fixação de valores de renda *per capita*, muitas vezes, leva a práticas equivocadas, o que acaba não contribuindo para criar condições de emancipação das famílias. Brasil (2005).

Na LOAS/1993, a parte que define o financiamento da assistência social percebemos que há uma reafirmação da necessidade do orçamento da Seguridade Social garantir recursos para esta política, seja no âmbito Federal, Estadual e Municipal.

Isto faz com que seja reconhecida a necessidade das três esferas de governo agirem de forma co-responsável, contribuindo para ampliar a política de assistência social. Os representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social vêm tentando assegurar pelo menos 5% do orçamento da Seguridade para o FNAS, anualmente, para além dos recursos já destinados ao BPC².

O financiamento da Assistência Social historicamente advém dos recursos do COFINS, o que representa aproximadamente 83% do total de recursos destinados a esta área. Martins e Paiva (2003). Este fator contribui para acarretar problemas para o financiamento, além de contribuir para que os programas e projetos a serem aplicados na área social, apresentem-se de forma residual e focalista, não contribuindo para a emancipação do sujeito social.

² Deliberações foram aprovadas nas Conferências Nacionais de Assistência Social em 1995, 1997 e 2001. Na primeira foi entregue abaixo assinado aos Congressistas nesse sentido, mas nenhuma medida foi tomada. Em outubro de 2001 foi apresentada uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) propondo a vinculação de 5% do OSS para a Assistência, mas a mesma nem foi votada (BOSCHETTI, 2003a, p. 228).

É necessário apontarmos ainda que a COFINS contribuiu nos últimos anos, com cerca de 76,7% de investimentos destinados à Assistência Social e é este setor que vem contribuindo para que sejam garantidos alguns recursos orçamentários para área da Assistência Social. Sader (2006).

Conforme verificamos acima a COFINS representa a variável de 70% a 80% dos recursos a serem investidos no campo da assistência social. Cada autor trabalha com uma porcentagem, mas ambos identificam que esta é a maior contribuição para este campo da Seguridade Social.

Mais tarde, com o presidente Lula no governo, teríamos a história se repetindo, pois no PPA apresentado é apontada como diretriz a expansão de políticas sociais e o que vemos na prática é algo ao contrário. São implantadas políticas sociais focalizadas, seletivas, contribuindo para que a população continue a reproduzir suas relações sociais atuais.

A discussão em torno do financiamento da Assistência Social é algo pouco debatido durante anos na academia e isto dificulta uma discussão mais profunda em torno desta temática. Neste sentido pudemos observar que os poucos investimentos nesta área não advêm apenas da má distribuição de recursos e sim de uma lógica neoliberal que se encontra por de trás da política de assistência social que surgiu logo após a construção da Carta Magna.

Ainda é necessário ressaltar que é a partir da década de 1990 que se inicia a implantação dos programas de transferência de renda no país. Os programas de transferência de renda foram criados na Europa na década de 1980 e seu objetivo era oferecer a todas as pessoas de cada país uma renda modesta para que na medida do possível fossem atendidas suas necessidades, não importando a raça, cor, sexo e idade.

O valor pago seria aumentado de acordo com o progresso da economia, dando o direito ao cidadão de participar da riqueza socialmente produzida. Silva e Silva (1997).

Esta experiência foi trazida ao Brasil em meados da década de 1990 através da renda mínima, acreditava-se que isto contribuiria para emancipação do sujeito, para romper com a condição de miséria ao qual o sujeito encontra-se em um determinado momento da vida.

De início foram criados vários programas baseados na transferência de renda e a partir do governo de Lula todos estes programas foram unificados através do Programa Bolsa-Família - PBF. Devemos ressaltar que este programa de transferência de renda é direcionado a um público que deve cumprir determinadas condicionalidades para ter acesso a este programa social.

Nesse contexto, o movimento rumo à universalização dos direitos sociais cede lugar ao que passou a ser considerado como um movimento de focalização, todavia longe de significar uma discriminação positiva em direção aos segmentos mais pobres da população brasileira. (SILVA E SILVA, 1997, p. 25).

Sendo assim podemos verificar que o princípio da universalidade não é cumprido tendo em vista as inúmeras condicionalidades impostas as famílias em situação de pobreza.

Ressaltamos ainda que a lógica neoliberal determina a forma pela qual os países periféricos irão encarar as metamorfoses da questão social e como irão se portar diante dos acontecimentos impostos.

Já na próxima década teríamos um novo avanço para área social, isto aconteceria a partir de 28 de outubro de 2004, através da Resolução n. 145 do Conselho Nacional de Assistência Social onde foi instituída a Política Nacional de Assistência Social, – PNAS/2004 (BRASIL, 2005), que contribuiu para qualificação da política social no país. É necessário ressaltar que a elaboração desta política se deu devido às inúmeras conferências, congressos, encontros entre a categoria profissional, que vinha discutindo e avaliando como a política de assistência social está sendo construída na prática.

Com esta política seria possível então a integração das políticas sociais, a qualificação de sua gestão no campo da proteção social, já que, irá contribuir avaliação da política de assistência social no contexto nacional. Esta política contribuiu então para que os gestores se apropriassem dela para conhecerem a realidade social a qual milhares de brasileiros vivenciam diariamente e para que fossem buscadas estratégias para modificação desta realidade.

Com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumindo o governo o povo acreditava que as políticas sociais, assim como os demais setores, sofreriam mudanças qualitativas, o que contribuiria para melhorar as condições de vida da população. Acreditava-se que o Estado retornaria a assumir o seu papel de induzir as atividades de crescimento da riqueza social assim como a sua distribuição, com isto seria possível financiar as políticas sociais.

Mas o que aconteceu, na verdade, foi a continuação de um período histórico já vivido, a política da assistência social continuou sendo a última a receber recursos dentro do campo da seguridade social. Desta forma, os diversos programas e projetos criados deveriam ser desenvolvidos com os recursos disponíveis, o que não contribui para atender o critério da universalidade de acesso às políticas sociais.

As políticas públicas continuam sendo voltadas para determinados públicos e os mesmos devem ser pobres ou ate mesmo miseráveis para poderem acessar a política e devem ainda atender aos inúmeros critérios solicitados pelos programas ou projetos existentes. A esse respeito Behring afirma que: “neste sentido, a maior probabilidade é a frustração das expectativas de mudança no campo da seguridade social e a permanência das tendências focalizantes e seletivas do período anterior”. (BEHRING, 2002, p. 8).

Passados onze anos da implementação da LOAS é implementada a Política Nacional de Assistência Social que tem como objetivo expressar o sistema de proteção social no âmbito da Seguridade Social. Esta política diagnosticou as expressões da questão social que eram

berrantes na sociedade naquele período, através deste diagnóstico social este foi considerado instrumento fundamental para reconhecimento legal e institucional desta política social.

Através deste documento foi possível identificar que os recursos públicos continuam a ser insuficientes face à demanda e que era então necessária a descentralização das ações para obtenção de melhores resultados.

Mesmo com estes estudos apontando a necessidade de mudanças na forma de criar possibilidades de gerir formas de subsistência das famílias pobres do Brasil, o governo direcionou suas ações para melhoria dos programas focalizados, que atendiam a apenas certos grupos sociais.

Com a instituição desta política, o público alvo passa a ser a família e não mais o indivíduo. Este fator contribuiu para que se rompesse com a estigmatização onde o indivíduo é visto como culpado pela sua situação sócio-econômica, além de criar condições de abordar as expressões da questão social num todo. “A questão social, hoje, coloca-se basicamente a partir da produção e distribuição de riquezas”. (WANDERLEY *et al*, 2000, p. 3).

Quanto à assistência social, a sugestão era que o financiamento dos programas fosse realizado pela União e que a descentralização contribuísse para identificar as desigualdades sócio-territoriais, sendo possível compreender os níveis de complexidade que cada município apresenta. Desta forma, a política apresentaria mais eficiência e traria resultados positivos para a população. Esta política foi concebida durante o governo Lula, sendo assim precisamos ter claro que o atendimento aos interesses da classe dominante continua a ser reproduzido.

A PNAS/2004 em consonância com a LOAS/1993 visa atender aos princípios de rentabilidade econômica das políticas sociais, universalizar os direitos sociais já conquistados, gerir autonomia para que os sujeitos se percebam como cidadãos de direitos, dentre outros. Suas diretrizes são baseadas na descentralização política, na participação popular, na centralidade na família, já seus objetivos são: integração das políticas sociais existentes,

provimento de serviços de proteção social, inclusão dos usuários.

Na PNAS/2004, (BRASIL, 2005), encontramos alguns tópicos referentes ao financiamento da assistência social. Os mesmos ficam definidos do seguinte modo:

- participação de toda a sociedade de forma direta e indireta;
- os orçamentos da União, dos Estado, dos Municípios e Distrito Federal;
- o empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de pagamento, a títulos, a receita, ao faturamento e ao lucro;
- trabalhador e demais segurados da Previdência Social;
- sobre a receita de concursos de prognósticos;
- do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar.

Como pudemos perceber diversas são as fontes de custeio do financiamento da assistência social, porém há falha em sua redistribuição nesta área, já que, os recursos acumulados são altos e sua distribuição se dá de forma falha.

Através da instituição do SUAS o sistema descentralizado e participativo apresentou uma modificação na forma de financiamento. A partir de então o financiamento através do CPF (Conselho, Plano e Fundo) não seria a única forma, já que seria implantado a partir da nova configuração o sistema de financiamento fundo a fundo.

Percebemos que o SUAS traz uma nova forma de financiamento no qual se dá através da transferência de recursos federais de fundo a fundo para municípios habilitados. “A partir do SUAS a transferência de recursos federais é realizada fundo a fundo para os municípios habilitados na forma de piso”. (PAIVA, 2006, p. 97).

O financiamento representado de fundo a fundo na área da assistência social foi uma inovação trazida pelo SUAS, já que, conta com a participação das três esferas de governo. As mesmas devem então estar articuladas para qualificar as políticas sociais.

A diretriz de descentralização que consta na LOAS é reforçada pelo SUAS e as três esferas de governo devem co-financiar a política de assistência social, assim como devem ter co-responsabilidades perante o desenvolvimento da mesma. Porém, devemos apontar que o financiamento da assistência social no Brasil tradicionalmente esteve ligado à forma centralizada. Isto contribuiu para a criação de programas e projetos sociais residuais, apontados para um público específico, além da criação de diversos programas sociais para combater as expressões da questão social.

Com a implantação do SUAS ficaram explícitas duas formas de financiamento federal na área da assistência social, uma diz respeito à transferência de fundo a fundo e a outra transferência de renda direta ao cidadão contemplado pelas políticas sociais de transferência de renda.

Logo após a PNAS/2004 obtivemos a conquista do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que tem como objetivo políticas sociais descentralizadas, com foco na territorialização para compreensão das expressões da questão social nas diversas localidades do país. Sua matricialidade é a família.

Compreendemos família como todos os indivíduos que compõem um lar participam de relações sociais onde uns depende dos outros para o seu desenvolvimento.

Sendo assim na Política Nacional de Assistência Social a família é compreendida independente dos formatos ou modelos que assume, e mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. (BRASIL, 2004, p. 41)

Sendo assim, o SUAS é subdividido em dois tipos de proteção: a básica e a especial. A primeira diz respeito à criação de meios que contribuam para o fortalecimento dos vínculos afetivos e sociais dos sujeitos, potencializando a família como unidade de referência,

fortalecendo os laços de solidariedade entre ela. É neste tipo de proteção que fica localizado o PBF, já que este objetiva o fortalecimento das famílias para que possam criar meios de garantir sua própria subsistência. Já a segunda diz respeito aos indivíduos que tiveram seus direitos violados e encontram-se excluídos das relações sociais.

Estas formas de proteção social visam fortalecer as relações sociais dos indivíduos que compõem as famílias em situação de vulnerabilidade social. Afinal são estas famílias as demandantes das políticas sociais públicas do país.

“O desafio é garantir as políticas sociais inscritas no sistema de proteção social como um conjunto de medidas que garantem acesso aos direitos para produção e reprodução da vida” (BOSCHETTI, 2005 *apud* BATTINI, 2007, p. 50).

É sob esta concepção de proteção social que a política de assistência social vai sendo organizada a partir de 2005. A gestão dessa política fica atribuída a forma descentralizada, seguindo alguns parâmetros que servem para uma homogeneização na forma de aplicação das políticas sociais em seus municípios.

Com isso, o SUAS contribui para consolidação da PNAS/2004, e automaticamente para a qualificação da assistência social. O SUAS visa também a qualificação profissional dos técnicos que irão aplicar, na prática, os serviços oferecidos por este sistema de proteção social. Sendo assim, temos a Norma Básica Operacional do SUAS – NOB/SUAS, já que esta normatização irá contribuir para que haja uma qualificação no campo da assistência social. Temos ainda a partilha e a execução de recursos adotados através de critérios técnicos e equânimes para a prestação de serviços continuados, Battini (2007).

Através deste contexto ao qual foi implantado o SUAS devemos compreender que este foi mais um avanço para o campo da assistência social no Brasil, já que, este foi fruto de diversos encontros, conferências, congressos, todos formados por técnicos que trabalham na área da assistência social e que percebiam a necessidade de uniformidade na aplicação das

políticas sociais públicas contribuindo para o fortalecimento do acesso aos direitos sociais.

Nesse sentido, as iniciativas e os processos políticos emancipatórios exigem democratização dos espaços sócio-políticos em sintonia com as demandas das classes trabalhadoras, com radicalidade no acesso aos direitos, na perspectiva de superação, essencialmente das condições de miséria e pobreza. (PAIVA, 2005 *apud* BATTINI, 2007, p. 63).

Sabemos que os resultados a serem conquistados pela política de assistência social dependem também da forma pelas quais estes técnicos irão executar os serviços oferecidos por este sistema de proteção social, já que, são estes técnicos que diariamente lidam com as expressões da questão social, com as barreiras institucionais e com a população que procura formas para garantir um meio de subsistência.

O SUAS se apresenta através do pacto federativo definindo as competências das três esferas de governo, sua lógica visa a consolidação dos direitos sociais mediante a reorganização da política social, operacionalizada em rede para prestação de serviços.

A rede socioassistencial é estruturada através de iniciativas do poder público e da sociedade civil, onde a PNAS/2004 define as ações de defesa dos direitos, uniformizando assim os serviços a serem implementados de acordo com a complexidade de cada município. (BRASIL, 2005).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se propõe a ampliar e remodelar esta política, mas até o momento sua extensão e estruturação ainda estão longe de abranger todos os municípios brasileiros.

Ressaltamos ainda que, a discussão em torno do SUAS é algo recente, já que, o mesmo existe apenas a dois anos, isto dificulta uma discussão profunda em torno desta temática. Podemos apontar este sistema como um avanço para o campo da Assistência Social, porém para apontarmos retrocessos ou avanços é muito recente ainda, deixamos isto para um

momento posterior.

SEÇÃO 2

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família foi instituído através da Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, logo após foi regulamentado pela Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e aprovado pelo Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006.

É um programa de transferência direta de renda com algumas condicionalidades. Tem como objetivo a incorporação de famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00).

A pobreza é um problema para quem a vive não apenas pelas difíceis condições materiais de sua existência, mas pela experiência subjetiva da opressão, permanente e estrutural, que marca sua existência, a cada ato, a cada palavra ouvida. (SARTI, 2005, p. 12).

Neste caso qualquer família pode ser inserida no programa, e famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa entre R\$ 60,01 a R\$ 120,00) os quais devem atender além da renda *per capita* outras condicionalidades. Estas são:

- crianças de 0 a 15 anos estarem inseridas nas instituições de educação, devendo apresentar frequência escolar acima de 85%;
- crianças de 0 à 7 anos estarem em dia com a vacinação.

Como podemos verificar as famílias devem se sujeitar às condicionalidades estipuladas pelo Programa para acessarem a este programa social. Sendo que, inserir-se no programa não significa acessar o benefício, e conseqüentemente o direito.

Trata-se de uma inclusão que se faz pela exclusão, de uma modalidade de inserção que se define paradoxalmente pela não participação e pelo usufruto da riqueza socialmente construída. (YASBEK, 2004, p. 4)

Ressaltamos ainda que este programa tem como finalidade, unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, pois, é uma política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza.

Conforme estudos de Silva e Silva *et al* (2004), considera-se família todo grupo ligado por laços de parentesco ou afinidade, que formam um grupo vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de todos os membros.

Consideramos como família todos aqueles membros que moram num mesmo espaço físico e criam relações sociais entre si e com a sociedade, são estes sujeitos que irão ser o público alvo desta política social. Brasil (2005).

Na Medida Provisória n 132, Art. 3º, consta que família é um grupo ligado por laços de parentesco ou afinidade, que formam um grupo vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros. Silva e Silva (2007).

A vida cotidiana na pobreza contribui para que o sujeito não se reconheça como um cidadão portador de direitos. Este fato faz com que estes sujeitos se percebam como parte de um todo, não percebem sua capacidade e força para modificar as relações sociais postas em sociedade.

Sabemos que a pobreza é muito mais que a ausência de recursos que garantam a sobrevivência do homem, é também a ausência de poder de decisão sobre a própria vida. Podemos considerar a pobreza ainda, como a carência de direitos, de possibilidades, de esperança. Conforme Martins (*apud* YASBEK, 1993), considera-se vergonhosa essa forma de pobreza, “que é a pobreza de direitos”.

A pobreza brasileira é fruto do sistema econômico vigente no Brasil. Essa pobreza é fruto da má redistribuição de riquezas socialmente produzidas, já que, esta é direcionada a uma classe social específica, a classe burguesa. Já à classe subalterna são direcionadas políticas sociais que contribuam para o consumo e manutenção do sistema econômico vigente.

É devido a estas relações sociais que as políticas sociais são residuais, focalistas, pois são construídas de acordo com os encaminhamentos dados pela classe burguesa que é aliada do governo. Neste sentido, o acesso aos direitos garantidos constitucionalmente ficam desprovidos. Contribuindo para que a população permaneça nas mesmas condições de vida, ou seja, imersos numa pobreza desqualificada.

Esta pobreza, se torna limitada contribuindo para aumentar cada vez mais a exclusão e a subalternidade das famílias pobres. Aos falarmos em subalternidade nos referimos aos pensamentos de Gramsci quando o mesmo trata das classes subalternas, demonstrando que ser subalterno significa ter a privação social, econômica, cultural e política. Yasbek (1993).

Sabemos que as políticas sociais deveriam inserir famílias em situação de vulnerabilidade e extrema vulnerabilidade social, mas na realidade seus critérios contribuem para excluir cada vez mais as famílias.

Sendo assim, suas ações tornam-se seletivas, focalistas já que a renda *per capita* torna-se o elemento central para acessar esta política.

O Programa Bolsa Família foi implantado pelo Governo Federal brasileiro em outubro de 2003 com a perspectiva de combater a pobreza e a fome no país e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social. Por outro lado, observam-se limites dados pela restrição dos mecanismos de focalização da clientela e pela indefinição de aspectos relativos ao controle social e à gestão compartilhada. A questão das condicionalidades configura uma polêmica central, merecendo estudos mais aprofundados. Senna *et al* (2007).

Há uma crítica aos critérios de elegibilidade do Bolsa Família, pela focalização, pela concepção de pobreza, pela insuficiência da renda e do valor dos recursos. Abaixo citaremos algumas dessas críticas:

Aos critérios de elegibilidade, os programas acrescentam os critérios e prioridade, permitindo restringir ainda mais o número de famílias a serem atendidas a partir da disponibilidade orçamentária que, como já vimos, e sempre insuficiente para atender a todas famílias, mesmo a partir dos critérios de elegibilidade indicados pelos programas. (SILVA E SILVA, 2007, p. 158)

Outro fator a ser ressaltado é sobre a concepção de pobreza presente no programa:

Sobre a focalização do Programa, um primeiro aspecto a considerar é o uso da renda monetária como critério único de seleção das famílias, o que é largamente criticado na literatura especializada. Com efeito, somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões de vulnerabilidade social, tais como: saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação de bens materiais. Townsend, 1993; *apud* Senna (2007).

Além disso, há um questionamento acerca da definição do valor e da capacidade que o programa apresenta de reverter o quadro de pobreza no país:

Ademais, a definição arbitrária de um valor per capita muito baixo tende a impossibilitar a inclusão de famílias que, apesar de situadas em uma faixa de renda um pouco acima do valor definido, encontram-se também em situação de pobreza. Outro aspecto complicador refere-se à desvinculação deste corte ao salário mínimo ou a qualquer outro índice de reajuste deste valor, o que pode levar, em médio prazo, a tornar este critério cada vez mais restritivo. Vale dizer que nos programas de transferência de renda que antecederam o PBF, o corte de renda estava vinculado a frações do salário mínimo vigente. Senna *et al* (2007).

Como podemos perceber, a renda *per capita* exigida como condicionalidade para inserção no PBF é inferior a um salário mínimo. Isto faz com que consigam acessar a este benefício somente às famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza. Sendo que muitas vezes até mesmo quem atende aos critérios exigidos pelo programa não consegue acessar o benefício.

Outra questão a ser ressaltada é que o salário mínimo, como o nome diz, já é mínimo. Deve garantir apenas os mínimos sociais para sobrevivência dos indivíduos e não formas de se obter uma vida digna.

Isso significa que, mesmo sendo o Bolsa Família importante, posto que modifica as condições de vida de parcela importante do povo brasileiro, não está considerando sequer o parâmetro salário mínimo. Como sabido, o salário mínimo constitui um piso salarial legal, e qualquer pagamento abaixo dele é considerado imoral pela sociedade. Segundo sua legislação fundadora, o salário mínimo seria, ainda, um salário capaz de manter o trabalhador e sua família. Marques e Mendes (2006)

Fica evidente que o PBF é mais um programa focalista, residual, já que é direcionado às famílias que não possuem nem um salário mínimo para garantir o sustento de sua família. Além disso, utiliza-se como critério principal a renda *per capita* em torno de R\$ 120,00 (cento e vinte reais).

Dessa forma, o PBF não consegue reverter o quadro da pobreza e exclusão no qual se encontram as famílias que são incorporadas pelo programa.

Apesar dos avanços obtidos na trajetória dos programas de transferência de renda como combate à fome e à pobreza, as ações governamentais nessa área foram ainda marcadas pela fragmentação e paralelismo. Com efeito, perpetuaram-se mecanismos de sobrefocalização dos beneficiários.

Devemos ressaltar que o critério referente a renda *per capita* é insuficiente para

qualificar a pobreza enquanto um fenômeno multidimensional. A pobreza vai muito além da ausência de recursos financeiros. Ela expressa também a ausência de escolhas sobre a própria vida.

Os critérios utilizados para seleção das famílias a serem beneficiadas pelo PBF contribuem para que não seja alcançado o princípio da universalidade garantindo na Constituição Federal de 1988. Sendo assim, este programa continua sendo direcionado a uma clientela específica (aquela que atende todos os critérios exigidos).

Este fato faz com que se reproduza a ideologia de que as políticas sociais são garantidas àqueles que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade social, ou seja, o público alvo desta política é o pobre.

Devido a esta ideologia utilizada pelo governo os programas sociais continuam a serem aplicados de forma focalista, residual, não contribuindo para qualificar as relações sociais.

De qualquer forma, os critérios, sempre arbitrários que tem sido historicamente adotados no Brasil para classificação da população pobre devem ser considerados elementos chave no desenvolvimento de programas sociais que pretendem adotar a focalização, não enquanto mera seletividade, mas como discriminação positiva de um grupo populacional que precisa superar uma dada situação. (SILVA E SILVA, 2007, p. 138).

Perante as condicionalidades exigidas pelo governo, podemos identificar que a lógica de aplicação deste programa social não é baseado sob o princípio da universalidade garantido na Constituição Federal de 1988, mas pelo princípio da exclusão positiva.

Numa análise crítica do programa Silva e Silva faz a seguinte avaliação:

[...] tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez de

maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir acesso a populações, por exemplo, aos Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil a partir de 2001. (SILVA e SILVA, 2007, p. 26).

Conforme autora citada acima, percebemos que as condicionalidades exigidas para inserção das famílias nos programas de transferência de renda contribui para que cada vez mais, as famílias sejam excluídas dos programas sociais e continuem na situação de vulnerabilidade social.

Este programa é baseado na transferência de renda direta ao usuário tendo em vista contribuir para sua emancipação, além de lhe dar liberdade para utilizar o recurso recebido da forma que julgar mais necessário, consolidando o direito da liberdade.

Os recursos são repassados aos usuários visando combater a fome, a pobreza e outras formas de privação de direitos que levem a situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades da autonomia das famílias e dos indivíduos atendidos, na perspectiva da redução das desigualdades e das injustiças sociais. (BATTINI, 2007, p. 165).

Infelizmente sabemos que os valores repassados às famílias não contribuem para gerar autonomia de escolhas, já que os valores pagos às famílias beneficiadas são muito baixos. Para uma economia onde seus produtos custam muito caros. Outro fator que devemos destacar é o fato de muitas famílias não conseguirem acessar o benefício mesmo atendendo a todas as condicionalidades exigidas pelo PBF.

Nesse sentido, esses programas se apresentam com dupla face: uma compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso a políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias. (SILVA E SILVA, 2007, p. 132)

O município é responsável apenas pela execução do PBF, com isso deve realizar o cadastramento, a atualização dos dados, a operacionalização via SIBEC – Sistema de Gestão de Benefícios que foi regulamentada pela Portaria GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, esclarecimento de eventuais dúvidas que os usuários possam ter.

A Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família é o conjunto de processos e atividades que garantem a continuidade da transferência de renda às famílias beneficiárias. A gestão compreende as atividades de bloqueio, desbloqueio, cancelamento, reversão de cancelamento, suspensão e reversão de suspensão de benefícios, em conformidade com os dispositivos da legislação vigente.

Caso a família atenda aos critérios exigidos pelo PBF, os encaminhamentos são:

- a família deve ligar para o programa no telefone 3251-6256 (caso resida no município de Florianópolis), para agendarem um horário de atendimento;
- nesse momento é informada a data e hora que o usuário deverá vir ao programa;
- são explicados todos os documentos os quais os usuários devem trazer para hora da entrevista (estes documentos são de todos os membros da família, ou seja, todos aqueles que residem na mesma casa).

Os documentos necessários para realização do cadastramento são:

- RG (Registro Geral),
- CPF (Cadastro de Pessoa Física),
- título de eleitor,
- comprovante de residência,
- Carteira de Trabalho (de todas as pessoas que moram na casa e possuem idade acima de 18 anos),
- certidão de nascimento e;

- frequência escolar das crianças, com idade entre sete e dezesseis anos completos.

Após a realização deste procedimento ocorre à abordagem e posteriormente é realizada a entrevista no qual ocorre o preenchimento do cadastro de papel (que chamamos de cadastro físico) do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – CADUN.

Consta no CADUN, diversos campos a serem preenchidos para realização do diagnóstico social, o mesmo, foi instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Ressaltamos que este cadastro é um instrumento de coleta de dados e informações que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país, conforme identificamos anteriormente.

Este cadastro é utilizado pelo governo como cadastro básico para diversos programas. Seu critério é apresentar a renda *per capita* no valor de meio salário mínimo, no momento o valor é de R\$ 190,00 (cento e noventa reais).

O cadastro aborda as seguintes características sobre a realidade social a qual família se encontra inserida: domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo); composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos); qualificação escolar dos membros da família; qualificação profissional e situação no mercado de trabalho; rendimentos; despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros); inserção ou não da família em outros programas sociais.

Os elementos acima contribuem para que o governo compreenda a situação real que a família vivencia no seu cotidiano. Estes elementos são mais que simples componentes de um questionário, são também reflexo de uma sociedade que exclui, cada vez mais, seus cidadãos do mercado de trabalho.

[...], esses programas foram criados numa conjuntura socioeconômica marcada pelo crescimento acentuado do desemprego, acompanhado do incremento de formas de ocupações precárias e instáveis, sem proteção social garantida pela previdência social; rebaixamento do rendimento da renda proveniente do trabalho; crescimento da violência, principalmente nos grandes centros urbanos, ampliação dos índices de pobreza e da desigualdade social”. (SILVA E SILVA, 2007, p. 132)

A gestão do Cadastro Único requer a cooperação dos três níveis da federação, que atuam conjuntamente para cumprir uma responsabilidade que é constitucionalmente compartilhada: o combate à pobreza e às desigualdades. A cada esfera de governo (União, estados e municípios) são repassadas responsabilidades e competências que garantam o bom funcionamento e a correta utilização dos dados do Cadastro Único.

O cadastramento das famílias é executado pelos municípios, por meio da coleta de dados das famílias de baixa renda, em formulário específico para esse fim, conforme verificamos acima.

É necessário apontarmos que no momento o Estado não vem participando da co-responsabilidade descrita na lei, já que sua ausência tem se mostrando como característica forte. Neste sentido quando o mesmo vai representar o programa nas discussões do governo federal ocorre à falta de informação e desconhecimento de como o programa social vem sendo aplicado na prática.

Percebemos que a não efetivação da co-responsabilidade entre os três níveis de governo é também mais um fator determinante que contribui para que o programa se apresente sob a lógica residual, focalista e seletivo.

Neste sentido após o preenchimento do cadastro físico do CADUN, o mesmo é repassado para o mesmo cadastro só que agora o informatizado. Logo após este cadastro é enviado para Caixa Econômica Federal - CEF que operacionaliza os dados e envia para o

Ministério de Desenvolvimento Social - MDS, especificadamente para a Secretaria de Renda e Cidadania – a SENARC. Logo após este órgão repassa os dados para a CEF, que envia a planilha para o município informando os usuários beneficiados.

Verificamos então que há um certo distanciamento entre as esferas do governo, esta impessoalidade existente muitas vezes dificulta a operacionalização de alguns benefícios, já que, não existe a relação entre os gestores do município e do governo federal. A espera para solução de alguns benefícios muitas vezes chega a aproximadamente um ano.

Devemos ressaltar ainda que os cadastros preenchidos no programa são processados pelo Agente Operador do Cadastro Único – que é a Caixa Econômica Federal. Este órgão é responsável por atribuir a cada pessoa da família cadastrada no CADUN, um Número de Identificação Social que chamamos de NIS.

Através do NIS os operadores do Cadastro Único podem localizar as pessoas cadastradas e, atualizarem seus dados. O NIS contribui para que pessoas com nomes iguais não acessem a benefício de outro indivíduo com nome idêntico.

Quanto aos valores pagos pelo Programa Bolsa Família estes variam de R\$ 18,00 (dezoito reais) a R\$ 112,00 (cento e doze reais). Depende da renda *per capita* apresentada pela família. Dependendo da renda *per capita* a família irá acessar o benefício básico ou o variável, ou até mesmo ambos. Isso irá depender das informações repassadas pela família aos técnicos e estagiários na hora do preenchimento do cadastro físico. Sendo assim o benefício ficou definido da seguinte maneira:

- básico: equivale ao valor de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais), este é concedido às famílias com renda *per capita* de até R\$ 60,00, independentemente da composição familiar;
- variável: equivale ao valor de R\$ 18,00 (dezoito reais), sendo que cada família recebe por até (03) três crianças e/ou adolescentes por família, o limite máximo pago por este tipo de benefício é R\$ 54,00 (cinquenta e quatro reais)

O quadro abaixo foi retirado do site do Ministério de Desenvolvimento Social, o mesmo identifica os valores dos benefícios a serem pagos as famílias integrantes do Programa Bolsa Família. Mostra então os valores reais que as famílias podem receber, dependendo é claro do cumprimento das condicionalidades.

Critério de Elegibilidade		Ocorrência	Quantidade	Valores
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>	de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	e Tipo de Benefícios	do Benefício (R\$)
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 Membro	(1) Variável	18,00
		2 Membros	(2) Variável	36,00
		3 ou + Membros	(3) Variável	54,00
		Sem ocorrência	Básico	58,00
Situação Extrema de Pobreza	Até R\$ 60,00	1 Membro	Básico + (1) Variável	76,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	94,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	112,00

³ Quadro retirado do site do Ministério de Desenvolvimento Social.

“É importante registrar, como aspecto preocupante, a drástica redução do valor da renda *per capita* familiar adotado como referência para definição de uma linha de pobreza como critério de acesso a esta política social”. (SILVA E SILVA, 2007, p. 138)

³ Dados retirados do Site do Ministério de Desenvolvimento Social www.mds.gov.br/bolsafamilia. Acesso em 26/10/07, as 22:26h.

Devemos apontar esta questão de forma preocupante já que anualmente o salário mínimo aumenta, porém, o critério renda *per capita* permanece o mesmo. Contribuindo para excluir, cada vez mais, as famílias ao acesso do benefício, além de colaborar para que as famílias continuem na situação de extrema vulnerabilidade social.

No caso de famílias que migraram de programas remanescentes, o valor do benefício pode ser maior, tendo como base o valor recebido anteriormente. Estes programas que chamamos de remanescentes são: Bolsa-Escola, Bolsa- Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Devemos ressaltar que estes programas foram extintos após a incorporação por parte do PBF das famílias que faziam parte dos mesmos. No momento o município apresenta menos de dez usuários recebendo estes benefícios já que a grande maioria já migrou para o Programa Bolsa Família.

Quanto aos recursos o PBF funciona com recursos provenientes do Governo Federal, já que, compete a esta esfera governamental liberar, ou não, o benefício aos usuários do Programa Bolsa Família - PBF. Estes recursos advêm do MDS, que é órgão responsável em financiar esta política social.

O governo federal transfere, de forma direta, aos usuários atendidos pelo Programa Bolsa Família do município de Florianópolis o valor aproximado de 322 mil reais, sendo este valor variável durante os meses do ano, pois depende do calendário de pagamento. Estes dados foram baseados no relatório estatístico enviado pela Caixa Econômica Federal.

Além deste valor citado acima, o PBF recebe um recurso baseado no Índice de Gestão Descentralizado – IGD, que é construído a partir do número de atualizações dos cadastros, frequência escolar e vacinação. Este valor é destinado ao Programa para aquisição

de materiais de trabalho, investimento em capacitação técnica, dentre outras funções. O valor é de R\$ 10.510,00 (dez mil quinhentos e dez reais), conforme dados do governo federal.⁴

O IGD baseia-se nos dados estimados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 2004, ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Cada município tem um número estimado de famílias pobres considerado como a meta de atendimento do Programa naquele território específico. Essa estimativa é calculada com base numa metodologia desenvolvida com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e tem como referência os dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, ambos do IBGE. Ricardo (2000)

A verba mensal destinada para execução do Programa apresenta-se como um valor considerável, contribuindo para que o material de escritório seja de qualidade, carros para realização de visitas domiciliares, além de visita a instituições de ensino devido à frequência escolar, os computadores sejam novos, materiais estes que contribuem para que as rotinas de trabalho sejam executadas de forma ágeis.

Quanto à verba destinada ao pagamento do benefício, é necessário ressaltar que é um valor considerável, porém não atende a todos os usuários que necessitam. Isto acontece devido ao fato do PBF não sofrer expansão. Devemos ressaltar que os valores destinados à execução do Programa no âmbito municipal, consta no Plano Pluri Anual (PPA). Este valor é variável, já que, dependendo do índice acusado através do IGD, o Programa recebe um número variável de verba. Já que, este valor é definido através do cálculo realizado sobre o

⁴ Dados retirados do Site do Ministério de Desenvolvimento Social <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizview.asp?IBGE=4205407>. Acesso em 28/02/2008.

número de cadastros atualizados, o número de famílias que atendem as condicionalidades de frequência escolar e vacinação.

Devemos ressaltar que o PBF é parte integrante do Programa FOME ZERO, programa este que foi criado pelo governo LULA. Seu objetivo é assegurar o direito humano à alimentação adequada, além da promoção de segurança alimentar e nutricional para que contribua com a erradicação da pobreza e acima de tudo, contribua para conquista da cidadania por parte da população vulnerável.

Conforme estudos de Marques e Mendes (2006), o Programa Bolsa Família foi criado para atender a duas finalidades básicas: enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social, e também promover a emancipação das famílias mais pobres.

Desta forma, observamos que este programa é contrário ao piso previdenciário e ao BPC, pois não constitui um direito de todos, mas é destinado a um público específico, que são as famílias pobres e quase indigentes.

O PBF conta ainda com o auxílio dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS para garantir meios de emancipação das famílias que são atendidas pelo Programa. Nestes espaços as famílias encontram cursos profissionalizantes que dão a oportunidade de inserção no mercado de trabalho formal, o que contribuiria para que a família provesse seu próximo sustento.

De acordo com a PNAS/2004, esses “serviços, programas, projetos e benefícios, deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e dos indivíduos atendidos, de forma a prevenir as condições de vulnerabilidade. (BRASIL, 2005, p. 28)

Devemos ressaltar que tanto o PBF como o CRAS encontram-se dentro da proteção social básica da PNAS/2004 e do SUAS, já que tem o objetivo de prevenir e combater situações de risco por meio de desenvolvimento de potencialidades e aquisições, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários. Brasil (2005).

Sendo assim, a proteção social básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza. Esta é fruto das relações de produção que criam um exército gigante de “sobrantes”, que formarão o público alvo do Programa Bolsa Família.

No caso de município de Florianópolis a articulação dos CRAS junto ao Programa Bolsa Família é algo recente que vem trazendo ainda poucos resultados. Está havendo um fortalecimento entre a articulação dos mesmos tendo em vista fortalecer os direitos sociais adquiridos.

No momento o procedimento adotado pelo Programa é repassar o número dos CRAS aos usuários para que os mesmo possam recorrer aos serviços prestados pelo mesmo tendo em vista a demora que o PBF leva para repassar o benefício ao usuário. Quando estes usuários não passam a enfrentar a fila de espera que leva anos até acessarem o benefício.

“A pobreza é a expressão direta das relações sociais vigentes na sociedade e certamente não se reduz às privações materiais. Alcança o plano espiritual, moral e político dos indivíduos submetidos aos problemas da sobrevivência”. (YASBEK, 1993, p. 62 e 63).

Compreendemos que a pobreza é um conjunto de carências onde a população pobre e excluída devido à desqualificação que apresenta perante o mercado de trabalho, isso faz com que reste apenas acessar os serviços públicos disponíveis para garantia de sua sobrevivência.

Os estudos internacionais mais conhecidos em torno da pobreza, definem como pobres aqueles que recebem abaixo de um valor (a “linha de pobreza”) suficiente para pagar um conjunto de necessidades definidas como básicas

(alimentação, vestuário, habitação, transporte, lazer, etc.) e como indigentes (ou miseráveis) aqueles que recebem abaixo de um valor (a “linha de indigência”) suficiente para comprar apenas uma cesta básica de alimentos. (SOARES, 2003, p 43)

A linha de pobreza diz respeito ao valor de uma cesta básica de alimentos ou de um conjunto de “necessidades básicas”. Esse instrumento é utilizado para quantificar o tamanho da pobreza em determinada população. Já o Banco Mundial considera como pobre aquele que vive com menos de um dólar diário. Soares (2003).

Neste sentido a categoria pobreza é reduzida quando a tratamos apenas pela renda, pois a reduzimos perante sua complexidade, já que a mesma representa as expressões da questão social.

Achar que um quarto, meio ou até um salário mínimo, mesmo em 'tempos de estabilidade', poderá atender as necessidades básicas do pobre no âmbito do 'consumo privado' é, no mínimo, de uma total frieza estatística e de um absoluto distanciamento da realidade. (SOARES, 2003, p. 45)

O que ficou evidente com o processo de globalização das economias foi o agravamento das condições estruturais determinantes da pobreza, assim como novas formas de precarização das relações de trabalho.

Diante deste cenário uma das medidas adotadas pelos governos é a construção de programas de transferência de renda. Neste sentido quando aplicados de forma isolada, os mesmos se limitam a garantir um mínimo em termos monetários que, na maioria das vezes, é totalmente insuficiente para adquirir, no mercado bens e serviços essenciais.

Outra restrição a esse tipo de programa é que de modo geral ele é focalizado àqueles que conseguem comprovar sua pobreza em termos de insuficiência de renda. Deixando de fora as famílias que porventura estejam um pouco acima da “linha de pobreza” (definida

anteriormente no texto) e, no entanto encontram-se em situação de precariedade e desamparo. Soares (2003).

“As políticas sociais passam a ser substituídas por programas de combate à pobreza, que tratam de, segundo seus proponentes, 'minimizar' os efeitos do ajuste sobre os mais pobres ou os mais frágeis”. (SOARES, 2003, p. 27)

Outra marca das políticas sociais de corte neoliberal é a substituição da universalidade – base do direito de cidadania – pela focalização, traduzida pelo redirecionamento do gasto público e dos serviços sociais aos 'comprovadamente pobres. (SOARES, 2003, p. 30)

“Acrescenta-se a esse processo de flexibilização das relações de trabalho, o desmonte dos direitos sociais e trabalhistas consagrados na Constituição Federal de 1988.” (SILVA E SILVA, 2007, p. 24).

A grande contradição apresentada pelo PBF durante o período de março a junho de 2007, que realizei meu estágio conforme apontei no início deste estudo, foi quanto ao IGD apresentar o índice de 138% de aprovação no território nacional e possuímos uma demanda reprimida com mais de 50% do número de inscritos no PBF.

No caso de Florianópolis verificamos que o Censo 2000 do IBGE, apresentou o número de quatro mil e quatro famílias em situação de extrema pobreza e pobreza. Sendo que o Programa Bolsa Família apresenta o número de onze mil e cinquenta e seis inscritos no Cadastro Único do Programa.

Deste número apenas quatro mil e seiscentos e cinquenta famílias são contempladas (dados retirados do site do Ministério de Desenvolvimento Social)⁵, ou seja, podemos verificar que há uma demanda reprimida superior a cinquenta por cento.

⁵ Dados retirados do Site do Ministério de Desenvolvimento Social https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00. Acesso em 28/02/2008.

Diante desta situação verificamos que até mesmo este programa é fruto de situações contraditórias, já que as famílias atendem aos critérios exigidos para inserção no programa, mas não conseguem acessar ao benefício.

Quando percebemos a contradição no PBF frente ao número de inscritos e ao número de famílias que acessam o benefício e o índice de aprovação da gestão do programa, verificamos que muitas famílias continuarão a se encontrar desqualificadas e excluídas, já que o Estado não lhe oferece formas de modificação do contexto social. Sendo assim essas famílias não conseguem emancipar-se, pois, as políticas sociais oferecidas são escassas, com recursos insuficientes para garantir modificação deste quadro apresentado.

Toda esta realidade é reafirmada ainda quando chega até o programa cada vez mais famílias em busca do acesso a este programa social, isto faz com que percebamos que a não expansão do mesmo contribui para que as famílias permaneçam na situação de pobreza e extrema pobreza.

Esta contradição é fruto do sistema capitalista que visa à manutenção do sistema econômico independente do campo social. É este o responsável pelo exército sobrando de mão-de-obra, que contribui para o crescimento do trabalho informal, para o não acesso às formas de proteção social. Enfim, são estes fatores que contribuem para que a política de assistência social seja destinada a um público específico anulando a ótica do direito garantindo no Brasil desde 1988 através da Constituição Federal.

Nesse sentido, a questão dos direitos, sobretudo para aqueles que cotidianamente lutam pela sobrevivência, vai muito além das regulamentações do Estado, expressando-se na própria construção de seu lugar na sociedade e de sua identidade. (YASBEK, 1993, p. 32)

Outra característica que podemos apontar é o Estado Mínimo frente às demandas sociais que estão vigentes em sociedade frutos do sistema capitalista.

Hoje, em lugar do compromisso governamental com o pleno emprego, com políticas sociais universais e com o provimento de mínimos sociais como direito de todos, predominam políticas sociais residuais, casuais, seletivas e/ou focalizadas na pobreza extrema, como forma de amenizar os impactos desagregadores e destrutivos da nova questão social. (PEREIRA, 1999, p. 47)

Como pudemos verificar, o sistema neoliberal determina as ações do Estado frente às expressões da questão social que advêm deste sistema. Neste sentido, cada vez mais, os direitos sociais adquiridos no final da década de 1980 são desrespeitados. Isto contribui para fragilizar as relações sociais das famílias imersas na pobreza.

É neste sentido que este trabalho foi discutido dando ênfase aos critérios que são impostos às famílias em situações de extrema vulnerabilidade social. Estas famílias são excluídas do mercado de trabalho devido às tecnologias aplicadas aos modos de produção que visam ao aumento da riqueza e não a redistribuição desta.

Com isso inúmeras famílias se vêem obrigadas a experimentar uma realidade concreta marcada pela pobreza. Pobreza esta que gera dificuldades reais no cotidiano. Assim estas famílias acabam tornando-se alvo das políticas sociais de transferência de renda.

Além de se tornarem público alvo destas políticas, as mesmas são obrigadas a atenderem a todos os critérios impostos para acessar a tais programas e projetos criados pelo Estado.

Devemos ressaltar que mesmo com essas contradições impostas as famílias em situação de extrema pobreza o Programa Bolsa Família representou para as famílias que acessam o benefício um ponto positivo, pois contribui para que as mesmas pudessem ampliar as formas de garantir sua subsistência familiar. Assim como, garantir a educação e a vacinação para seus filhos oferecendo um futuro melhor aos mesmos.

É sob este contexto que o Serviço Social vai atuar no cotidiano, é sobre as expressões da questão social que iremos aplicar uma ação que vise à transformação desta realidade social construída.

No caso do Programa Bolsa Família de Florianópolis o papel do profissional de Serviço Social tem se dado através de ações de cunho burocrático devido ao enorme número de famílias inscritas no programa para ser acompanhada por apenas uma assistente social. Ressaltando que esta profissional atua com mais uma profissional da área da Pedagogia.

Percebemos que a NOB/SUAS não é efetivada na prática sendo mais uma barreira para consolidação da política de assistência social, já que, a mesma prevê um corpo técnico amplo com condições físicas e materiais para realização das atividades que visam qualificar a política da assistência social.

Verificamos que o município não está contribuindo para ampliação do quadro profissional dificultando então a ampliação da política de assistência social nos espaços ocupacionais. Neste sentido o Serviço Social não encontra formas de transpor esta realidade imposta, já que sua presença no programa se torna fundamental para sua operacionalização. Reduzindo suas ações que são fundamentais para romper com esta realidade social posta a todos nós.

Ademais é necessário ultrapassarmos as condicionalidades exigidas pelos programas de transferência de renda, para que assim, possamos implementar o critério do acesso universal às políticas sociais que, já estão garantidas no texto legal. É este desafio que nos fica imposto.

É na prática diária junto ao usuário que nós, assistentes sociais, vamos redesenhando as políticas sociais públicas, tendo como objetivo principal romper com a pobreza, criar condições de trabalho para esta população que vive a mercê da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pudemos compreender a construção da Constituição Federal na década de 1980 significou um avanço para a assistência social, já que, a reconheceu como uma política de cunho universal onde todos os cidadãos têm o direito de acessá-la e o Estado têm o dever de provê-la. No caso da política de assistência social é direcionada àqueles que dela necessitam.

Porém, é necessário apontarmos que a mesma não foi construída de forma horizontal e sim de forma bem adversa já que as classes sociais burguesas encontram-se ao lado dos governos e seus interesses são bem contrários às classes sociais subalternas. Os mesmos evidenciam o aumento de sua riqueza, enquanto a outra classe luta, minimamente, pela redistribuição desta riqueza, para que seja possível melhorar suas condições de vida.

Além desta contradição de classes que existe no interior do Estado brasileiro é necessário ressaltarmos que a agenda neoliberal imposta pelos países centrais aos países periféricos, dentre eles, o Brasil contribuiu muito para que os direitos adquiridos na década de 1980 sofressem um desmonte anos após sua conquista.

Através do Consenso de Washington o Brasil segue as determinações do FMI. Assim, visa a expandir, cada vez mais, a economia e reduz cada vez mais o campo das políticas sociais públicas. Como vimos, o pano de fundo de todo contexto sócio-econômico citado, há o Consenso de Washington que determina aos países em desenvolvimento as ações que deverão ser realizadas para que estes participem das relações internacionais. Conseqüentemente estes países se vêm obrigados a diminuir os gastos em torno das políticas sociais para expandir os setores da economia.

Como consequência, o campo da assistência social fica fragilizado já que abala os direitos conquistados anteriormente pelo povo. Verificamos que as determinações por parte destes órgãos aos países periféricos visam expandir o capital reduzindo os gastos do Estado e com isso ocorre a privatização da máquina pública. Todos estes fatores contribuíram para que no Brasil a política social fosse aplicada de forma residual, focalizada não contribuindo para emancipação do cidadão.

Ainda sobre este contexto neoliberal devemos apontar os novos modos de produção criados sob a regência do capitalismo, pois, estes contribuem para compreendermos a pobreza que se espalhou por todo globo.

Essa pobreza é fruto do sistema capitalista que visa à produção baseada na tecnologia de máquinas e que expulsa o homem dos meios de produção. Desta forma estes indivíduos expulsos dos meios de produção não conseguem garantir a subsistência de sua família. Neste sentido serão estes que irão tornar-se o público alvo dos programas de transferência de renda assim como de outras políticas sociais.

A pobreza deve ser compreendida não apenas como uma privação econômica, mas sim, como privação cultural, social de um determinado grupo. Quando a pobreza não é qualificada contribui para que as políticas sociais sejam criadas e implementadas de qualquer forma para esta classe, já que, a mesma muitas vezes não é reconhecida como classe que faz parte das relações sociais existentes na sociedade.

Outra questão que pudemos verificar é que as políticas sociais em sua história foram criadas tendo em vista diminuir as expressões da questão social e não com o objetivo de prover a equidade social entre as classes sociais existentes. Seu financiamento que num primeiro momento apontava como único a ser posteriormente dividido entre as três áreas que compõem o Tripé da Seguridade Social, foi na verdade subdividido em três áreas. O que contribui para focalizar ainda mais os setores da Seguridade Social.

Além deste fator, devemos ressaltar que o financiamento após a criação da DRU se tornou ainda mais fragilizado, já que vinte por cento dos recursos destinados ao campo social são investidos em outras áreas, áreas estas que visam à exaltação do mercado e conseqüentemente a retração do Estado.

Acompanhada desta realidade tivemos o governo de presidentes que atendiam os instrumentos citados pelos países centrais, e que diminuía cada vez mais os investimentos na área social. Neste sentido a ideologia utilizada durante estes governos era que o Estado já não produzia ações de qualidade neste sentido era necessário partimos para o mercado para acessarmos serviços e bens de qualidade. Com isso verificamos a redução do Estado e a exaltação do mercado, prática esta muito utilizada por nosso país.

Sob o comando do governo Lula, obtivemos a criação do Programa Bolsa Família que unificou outros programas de transferência de renda que se aplicavam de forma isolada e em forma de sobre posição. Com isso os programas de transferência de renda deveriam contribuir para recompor a vida de sujeitos que em algum determinado momento de sua vida encontravam-se fora das relações de produção. Porém, na verdade esta situação não se aplicou de forma temporária como se previa e sim se tornou uma realidade permanente para esta população.

Além deste fato devemos expor que este Programa requisita ainda algumas condicionalidades para assim garantir seu acesso. É sob esta dicotomia de inclusão e/ou exclusão que tenta sobreviver a maioria da população brasileira. As mesmas além de apresentarem a pobreza são obrigadas a comprová-la para poderem acessar aos programas de transferência de renda.

Outra questão a ser apontada é quanto ao fato da implantação do SUAS que está sendo implementado recentemente, mas que irá contribuir para qualificar as condições de vida da população usuária do Programa Bolsa Família, já que, em parceria ao programa visa criar

condições para que as famílias participem de cursos profissionalizantes tendo em vista sua inserção no mercado de trabalho. Com isso seria possível tornar realidade a emancipação do sujeito já que o mesmo poderá prover meios de subsistência para sua família.

Caso este passo seja alcançado os programas deixaram de serem meros repassadores de renda monetária e contribuíram para fortalecer o sistema de proteção social, já que atuarão de forma integrada.

Neste sentido verificamos que se coloca como desafio para os assistentes sociais transpor as barreiras colocadas pelos critérios exigidos para o acesso a estes programas sociais. Assim como se faz necessária a adequação das pesquisas realizadas pelo Censo do IBGE, em cada município para que seja apresentada a realidade destes espaços. No caso de Florianópolis verificamos que o Censo 2000 do IBGE, apresentou o número de quatro mil e quatro famílias em situação de extrema pobreza e pobreza. Sendo que o Programa Bolsa Família apresenta o número de onze mil e cinquenta e seis inscritos no Cadastro Único do Programa. Deste número apenas cinco mil e setenta e cinco famílias são contempladas (estes dados foram informados pelos gestores do Programa Bolsa Família de Florianópolis, no mês de janeiro de 2008), ou seja, podemos verificar que há uma demanda reprimida superior a cinquenta por cento. Diante desta situação verificamos que até mesmo este programa é fruto de situações contraditórias, já que as famílias atendem aos critérios exigidos para inserção no programa, mas não conseguem acessar ao benefício.

Como a execução do PBF é dada de forma descentralizada, seus recursos advêm do Orçamento da Seguridade Social, e os recursos destinados a esta área são insuficientes perante a demanda da questão social que está posta para nós. Percebemos então que há uma preocupação em torno da amenização da pobreza no país, já que ela é gigante no território nacional.

Desta forma, percebemos que a maior parte das famílias do município de Florianópolis continuará à vivenciar uma realidade marcada pela exclusão, pela pobreza pela indigência, pois estes não conseguem acessar aos direitos sociais garantidos constitucionalmente.

REFERÊNCIAS

BATTINI, Odária (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Lei n. 8.742/93**. 2. ed. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Estado de Assistência Social. Brasília – DF : 2001.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social/2004**: norma operacional básica do SUAS. Brasília: MDSCF, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Informações bolsa família**. Disponível em: www.mds.gov.br/bolsafamilia. Acessado em: 03 out. 2007.

_____. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 8.742**, de 7 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, publicado em 08 de dezembro de 1993.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgado em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.htm. Acessado em: 25 jan. 2008.

_____. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 10.836**, de janeiro de 2004, cria o Programa Bolsa Família e dá outras providência. Brasília: Diário Oficial da União, publicada em 12 de janeiro de 2004.

_____. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 5.749** de 12 de abril de 2006, altera o caput do art. 18 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, dispondo sobre atualizações de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Programa Bolsa Família, previstos no art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Brasília: Diário Oficial da União, publicado em 12 de abril de 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Portaria GM/MDS nº 555**, de 11 de novembro de 2005, estabelece critérios para remuneração no Cadastro Único das famílias beneficiárias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Brasília: MDSCF, 2005

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política social no capitalismo tardio**. 2 ed. - São Paulo: Cortez, 2002.

_____. PELAEZ, Elaine Junger. ALCÂNTARA, Gisele Oliveira. LADEIRA, Silvia Cristina Guimarães. **Jornada de Pesquisadores em Serviço Social da ABEPSS/Leste**. 2004,

Rio de Janeiro. **Planos Plurianuais de FHC e Lula: o lugar da Seguridade Social.** Escola de Serviço Social. Campus da Praia Vermelha, UFRJ. P. 1 – 10.

BOSCHETTI, Ivanete. **As Políticas de Seguridade Social: Assistência Social. Capacitação em Serviço Social e Política Social, módulo 3.** – Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distancia, 2000.

_____. Ivanete; SALVADOR, Evilásio da Silva . **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia.** Serviço Social e Sociedade, v. XXVI, p. 25, 2006.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Tradução de Iraci D. Poleti. - Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. WANDERLEY, Mariangela Belfiore, WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (org.). BOGUS, Lucia, WANDERLEY, Mariangela Belfiore, YASBEK, Carmelita. **Desigualdade e a questão social.** São Paulo: EDUC, 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão de. JR, José Celso Cardoso. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** 2004.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo, Cortez, 2004. (139 – 182 p).

FALCÃO, Maria do Carmo. **A Seguridade na Travessia do Estado Assistencial Brasileiro.** In: SPOSATI, Aldaíza. FALCÃO, Maria do Carmo, TEIXEIRA, Sônia Maria F. Os Direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo, Cortez, 1989. (109 -126 p).

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5. edição. São Paulo: Atlas, 1999.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Trabalho do Assistente Social frente às mudanças do padrão de acumulação e de regulação social.** In: Módulo 1: Crise Contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília. CEAD, 1999, 112 – 126.

_____. TEMPORALIS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. 2 ed. Ano 2, n. 3 (jan/jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia 2004.

IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **PNDA.** 1981 e 1990.

MARQUES, Rosa Maria. MENDES, Áquilas. **As Limitações da Política de Combate à Pobreza no Governo Lula.** In: XI Encontro Nacional de Economia Política. Vitória, Espírito Santo. 2006.

MARTINS, Valdete de Barros. PAIVA, Beatriz Augusto. **A implantação da Lei Orgânica da Assistência Social: uma nova agenda de lutas para cidadania no governo Lula.** Revista Serviço Social e Sociedade, n. 73. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social:** um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2000.

NETO, José Paulo. TEMPORALIS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. 2 ed. Ano 2, n. 3 (jan/jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia 2004.

PAIVA, Beatriz Augusto. **Assistência Social e Políticas Sociais no Brasil – configuração histórica, contradições e perspectivas.** Revista Katalysis. UFSC/CSE/DSS. n. 4. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. **A lei orgânica da Assistência Social: sentido e novidade.** Universidade e Sociedade (ANDES), Brasília, n. 10, p. 65-70, 1996.

_____. **A questão social e a reestruturação das políticas sociais.** In: Módulo 1: Crise Contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília. CEAD, 1999, 46 – 67.

_____. **Necessidades Humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

REIS, José Roberto Tozoni. **Família, emoção e ideologia.** In: LANE, Silvia e CODO, Wanderley (org). Psicologia social: o homem em movimento. São Paulo, Brasiliense, 2001. (99 – 124 p).

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação.** São Paulo: Nova Cultural, 1988. Coleção "Os Economistas."

RIDENTI, Marcelo – **“Por uma Cultura nacional e popular: Brasiliense, anos 60”.** In: Leitura, ano 19, no. 7 – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

SADER, Débora. **A Contra-Reforma do Estado e o Financiamento da Seguridade Social: 1995 a 2002.** 2006. 161 F. Dissertação de Mestrado em Política Social. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória – ES.

SARTI, Cynthia A. **Famílias enredadas.** In: ACOSTA, Ana Rojas, & VITALE, Maria Amália F. (org) **Família: redes, laços e políticas públicas.** São Paulo, Cortez, PUC/SP, 2005, (21 – 36 p).

SENNA, Mônica de Castro Maia, BURLANDY, Luciene, MONNERAT, Giselle Lavinias *et al.* **Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?** *Revista katálysis*, Jan./Junho 2007, vol.10, no.1, p.86-94. ISSN 1414-4980

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda Mínima e Reestruturação Produtiva** (org.). São Paulo: Cortez, 1997.

SPOSATI, Aldaíza. BONETTI, Dilsea Adeodata, YASBECK, Maria Carmelita, FALCÃO, Maria do Carmo. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise.** São Paulo, Cortez, 1989.

_____. **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** (org). - São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Desafios para Fazer Avançar a Política de Assistência Social no Brasil. Assistência e Proteção Social.** *Revista Serviço Social e Sociedade.* Ano XXIII, n. 68. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **A inclusão Social e o Programa de Renda Mínima.** *Revista Serviço Social e Sociedade.* Ano XXIII, n. 66. São Paulo: Cortez, 2001.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social. (Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam).** Rio de Janeiro, Record, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Biblioteca Universitária. Guias e Normas. **Procedimentos para apresentação e normalização de trabalhos acadêmicos:** citação. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br>>. Acesso em: 10 fevereiro 2008.

_____. Biblioteca Universitária. Guias e Normas. **Procedimentos para apresentação e normalização de trabalhos acadêmicos:** estrutura do trabalho acadêmico. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2008.

_____. Biblioteca Universitária. Guias e Normas. **Procedimentos para apresentação e normalização de trabalhos acadêmicos:** referências. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br>>. Acesso em: 10 de fevereiro 2008.

WANDERLEY, Luiz Eduardo, Lucia, YASBECK, Carmelita; WANDERLEY, Mariângela (org.). **Desigualdade e a Questão Social**. 2 ed. São Paulo: EDUC, 1997.

YASBECK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo, Cortez, 1993.

_____. TEMPORALIS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. 2 ed. Ano 2, n. 3 (jan/jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia 2004.

ANEXOS

ANEXO A – Informação sobre o Programa Bolsa Família

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA

Informações Bolsa Família

Município: FLORIANOPOLIS
UF: SC
Município : 4205407

INFORMAÇÕES GERAIS	População do Município (estimativa IBGE 2004)	368.614
	Estimativa Famílias Pobres - Perfil Bolsa Família (Renda Per Capita Familiar até R\$120,00)	4.004
	Estimativa Famílias Pobres - Perfil Cadastro Único (Renda Per Capita Familiar até 1/2 salário mínimo)	7.007
	Data de Adesão	28/10/2005
	Gestão Municipal	Habilitado ao SUAS
CADASTRO ÚNICO	Total de Famílias Cadastradas	9.844
	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Cadastro Único (Renda Per Capita Familiar até 1/2 salário mínimo)	9.633
	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Bolsa Família (Renda Per Capita Familiar até R\$ 120,00)	9.032
	Número de Cadastros Válidos	6.446
	Número de Cadastros Atualizados a Partir de 03/2005	4.314
BENEFÍCIOS Benefícios liberados até o momento da geração da folha de pagamento, não correspondendo à situação mais recente dos benefícios.	Número de Famílias Beneficiárias do Bolsa Família - Benefício Liberado	4.978
	Número de Famílias Beneficiárias do Bolsa Escola - Benefício Liberado	2
	Número de Famílias Beneficiárias do Bolsa Alimentação - Benefício Liberado	0
	Número de Famílias Beneficiárias do Auxílio-Gás - Benefício Liberado	142
	Número de Famílias Beneficiárias do Cartão Alimentação - Benefício Liberado	0
IGD Índice de Gestão Descentralizada calculado com o arredondamento para duas casas decimais de cada média que o compõe.	Índice de Validade dos Cadastros	0,92
	Índice de Atualização de Cadastro	0,67
	Índice de Condicionabilidade de Educação	0,49
	Índice de Condicionabilidade de Saúde	0,08
	IGD - Índice de Gestão Descentralizada no Mês	0,55
	Recursos Transferidos no Mês para Apoio à Gestão (R\$)	5.780,50
	Teto de Recursos para Apoio à Gestão (R\$)	10.510,00

Documento retirado do site www.mds.gov.br/bolsafamilia, no dia 03/10/2007 às 10h39min h.